

Dienstleistungsschecks in Europa - ein Modell für Deutschland? Beschäftigungseffekte und Kosten für die Volkswirtschaft: fünf Szenarien

Finger, Dirk

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Finger, D. (1997). *Dienstleistungsschecks in Europa - ein Modell für Deutschland? Beschäftigungseffekte und Kosten für die Volkswirtschaft: fünf Szenarien*. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung, 97-201). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-128932>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

discussion paper



WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN
FÜR SOZIALFORSCHUNG

SOCIAL SCIENCE RESEARCH
CENTER BERLIN

FS I 97 - 201

**Dienstleistungsschecks in Europa -
ein Modell für Deutschland?**

Beschäftigungseffekte und Kosten
für die Volkswirtschaft: fünf Szenarien

Dirk Finger

Februar 1997
ISSN Nr. 1011-9523

**Research Area:
Labour Market and
Employment**

**Research Unit:
Labour Market Policy and
Employment**

**Forschungsschwerpunkt:
Arbeitsmarkt und
Beschäftigung**

**Abteilung:
Arbeitsmarktpolitik und
Beschäftigung**

Für wertvolle und kritische Anregungen danke ich ganz besonders Herrn Prof. Dr. Günther Schmid sowie den übrigen Mitarbeitern der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung des WZB. Ferner bin ich verpflichtet: Véronique Singer (Lasaire), George Asseraf (Ministère du Travail, du Dialogue Social et de la Participation, Paris), Walter Ceuppens und Karel Baeck (Office National de l'Emploi, Brüssel).

*Deutsche Version des Discussion Paper: Dirk Finger,
Service cheques in Europe - a model for Germany?
Employment effects and macro-economic costs:
five scenarios - FS I 97 - 201a*

ZITIERWEISE / CITATION

Dirk Finger

Dienstleistungsschecks in Europa - ein Modell für Deutschland?

Beschäftigungseffekte und Kosten
für die Volkswirtschaft: fünf Szenarien

Discussion Paper FS I 97 - 201
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1997

Forschungsschwerpunkt:

Arbeitsmarkt und
Beschäftigung

Research Area:

Labour Market and
Employment

Abteilung:

Arbeitsmarktpolitik und
Beschäftigung

Research Unit:

Labour Market Policy and
Employment

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin

Zusammenfassung

Zu Beginn der neunziger Jahre suchen alle europäischen Regierungen beinahe händeringend nach neuen Politikansätzen zur Förderung eines beschäftigungsintensiven Wachstums. Da vor allem geringer qualifizierte Arbeitnehmer von konjunktureller und zunehmend struktureller Arbeitslosigkeit betroffen sind, erscheint die Schaffung neuer Arbeitsplätze im personennahen Dienstleistungssektor eine der erfolgversprechendsten Lösungen zu sein. Nachdem die Wirtschaftstheorie für lange Jahre dieser Idee eine Absage erteilt hat, erlebt der Dienstleistungsgedanke zur Zeit eine Renaissance. Im Mittelpunkt dieser politischen Debatte steht der sogenannte Dienstleistungsscheck. Nach Frankreich und Belgien ist Deutschland das dritte Land, welches dieses Instrument in grossem Stil einsetzt. Die Ergebnisse dieser Studie unterstützen die Ansicht, dass direkte Transferleistungen besser dazu geeignet sind, den personennahen Dienstleistungssektor zu fördern, als Systeme, die Steuererleichterungen verwenden. Andererseits zeigt die vorliegende Analyse, dass Transfermodellen eine hohe Output-Elastizität innewohnt, welche das Risiko von unkontrollierbaren Einbussen öffentlicher Gelder bei gleichzeitig schwachen Beschäftigungseffekten beinhalten. Alternativmodelle sollten deshalb ebenso berücksichtigt werden.

Abstract

In the mid-nineties, near all european governments look almost desperately for a panacea against sluggish growth and high unemployment. Since this problem concerns mainly low-skilled workers, the creation of low-profile jobs in the personal service sector still seems to be one of the most promising solutions. After a long period of scepticism dominating economic thinking about the growth potential of this sector, a renaissance of the service-idea is taking place at the moment. The so called service cheque finds itself at the centre of this new policy approach. Its objective is twofold: to subsidize the demand and to reduce the cost of labour. After France and Belgium, Germany is the third country introducing it at a large scale. The findings of this essay back up the opinion that direct welfare benefits, promoting the use of service-cheques, are preferable to those that rely on tax-relief incentives. On the other hand, the idea to provide households with a special welfare benefit in terms of service-cheques could prove risky once the system's high elasticity of output provokes uncontrollable budget deficits. Alternative models should therefore also be considered.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	1
Einleitung.....	3
1. Neue Politikansätze zur Förderung personennaher Dienstleistungen.....	4
1.1 Dienste für Haushalt und Familie: ein unterentwickelter Markt?.....	4
1.2 Was ist ein Dienstleistungsscheck?.....	6
2. Ein Dienstleistungsscheck für Deutschland: Probleme und Systemoptionen.....	13
2.1 Institutionelle und politische Probleme.....	13
2.2 Fünf Optionen für ein Schecksysteem in Deutschland.....	15
3. Fünf Szenarien: Sensitivitäts- und Kosten-Nutzen-Analyse.....	22
3.1 Das Steuer-Modell.....	23
3.2 Das Transfer-Modell.....	25
3.3 Das ABM-Modell.....	27
3.4 Das Tarif-Modell.....	29
3.5 Das Abgaben-Modell.....	30
Schluss.....	31
Tabellen.....	35
Kalkulationsbeispiele.....	40
Bibliographie.....	45

Einleitung

Frankreich und Belgien sind seit einigen Jahren dabei, neue Politikinstrumente zur aktiven Förderung von personennahen Dienstleistungen zu entwickeln. Dieser Sektor hat, beschäftigungspolitisch gesehen, gegenüber anderen Tätigkeitsfeldern zwei entscheidende Vorzüge: Erstens verlangt er ein relativ geringes Ausbildungsniveau und ist damit geeignet, gerade den besonders von Arbeitslosigkeit betroffenen minderqualifizierten Arbeitssuchenden eine neue berufliche Perspektive zu bieten. Zweitens ist der Dienstleistungssektor, im Gegensatz zu industriellen, arbeitsintensiven Branchen, weitgehend vor internationaler Preiskonkurrenz geschützt. Die Europäische Kommission setzt daher ebenfalls massiv auf die Beschäftigungspotentiale dieses Sektors (Europäische Kommission, 1993).

Momentan finden mehrere Varianten von sogenannten Dienstleistungsschecks ihre Anwendung, welche den subventionierten Kauf von personennahen Dienstleistungen (Haushaltsführung, Kinderbetreuung, Einkauf, Reinigungsarbeiten, Altenfürsorge etc.)¹ ermöglichen. Der Dienstleistungsscheck hat zwei herausragende Eigenschaften: Erstens stellt er ein legales Substitut für einen normalen Arbeitsvertrag dar und vereinfacht zusätzlich die Abführung von Beiträgen zur Sozialversicherung. Somit erspart er dem Arbeitgeber Transaktionskosten. Zweitens ermöglicht er dem Nutzer, von finanziellen Zuschüssen zu profitieren - wie etwa steuerliche Abschreibungen oder direkte Transferleistungen. Im Jahressteuergesetz 1997 entschied sich auch die Bundesregierung für die Einführung eines Schecksystems in Deutschland. Selbst die SPD-Opposition im Bundestag setzt auf die Nutzung eines Dienstleistungsschecks.

Das vorliegende Discussion-Paper wird nicht nur das Konzept des Dienstleistungsschecks selbst vorstellen, sondern auch die verschiedenen Varianten dieses neuartigen Politikinstrumentes typologisieren und einander gegenüberstellen (1). Ein zweiter Schritt diskutiert die Probleme einer eventuellen Einführung von Dienstleistungsschecks in Deutschland (2). Abschliessend werden makro-ökonomische Szenarien für fünf Systemvarianten angestellt, um deren potentiellen Nutzen-Kosten-Verhältnisse zu analysieren (3).

¹ Existierende Scheck-Systeme, wie in Frankreich oder Belgien, nutzen eine eigene Definition von personennahen Dienstleistungen. Statistisch gesehen ist die ISIC-Kategorie 9 am zutreffendsten.

1. Neue Politikansätze zur Förderung personennaher Dienstleistungen

1.1 Dienste für Haushalt und Familie: ein unterentwickelter Markt ?

Bislang erteilt die Wirtschaftstheorie der Hoffnung, massive Beschäftigungspotentiale im Bereich personennaher Dienstleistungen zu erschliessen, eine Absage. Allen Politikansätzen, die dies versuchen, fehlt somit eine eigene wirtschaftstheoretische Basis. Dennoch mehren sich Erkenntnisse, die eine aktive Förderung dieses Sektors als sinnvoll erscheinen lassen.

Die hohen Wachstumsraten des Dienstleistungssektors nach dem Zweiten Weltkrieg wurden in ersten wissenschaftlichen Analyseversuchen damit erklärt, dass moderne Volkswirtschaften langfristig ihren produktiven Industriesektor abbauen und durch Dienstleistungen ersetzen. Dieser Strukturwandel, theoretisiert durch die sogenannte Drei-Sektoren-Analyse (Fourastié, 1954; Fuchs, 1968), wurde für unumkehrbar gehalten, da der moderne Konsument aufgrund seines rasch steigenden Wohlstands materielle Bedürfnisse zunehmend befriedigt und daher verstärkt immaterielle Güter nachfragen wird.

Doch diese "grosse Hoffnung" (Fourastié) auf den Siegeszug eines personenbezogenen Dienstleistungssektors, welcher die durch den Strukturwandel verursachten Arbeitsplatzverluste mehr als ausgleichen könnte, wurde bald enttäuscht. Baumol verwies beispielsweise darauf, dass Dienstleistungen gegenüber Industrieprodukten eine unaufhaltsame Teuerung erfahren, da ihre Produktivitätszunahme stark begrenzt ist. Während Fernsehgeräte, Waschmaschinen oder Kraftfahrzeuge durch kostensparende Produktionsmethoden immer billiger werden, bleibt das Preisniveau personennaher Dienstleistungen, wie Reparaturen, Beratung oder Pflege nahezu unverändert (Baumol, 1967). Gershuny wies nach, dass die Entscheidung des Individuums, gewisse Güter selbst herzustellen, dann zunimmt, wenn deren Grenzkosten sich zu weit von ihrem Grenznutzen entfernen. Der derzeitige Boom von Heimwerkermärkten spricht ebenso für diese These wie die dominante Stellung des unterhalb des realen Marktpreises produzierenden "Grauen Marktes" im Haushaltsbereich (Gershuny, 1978). Dieser Trend wird noch durch die Tatsache verstärkt, dass die meisten europäischen Arbeitsmärkte ein hohes Niveau an gesetzlicher Regulierung entwickelt haben (Arbeitsschutzbestimmungen, Tariflohn, obligatorische Sozialabgaben etc.). Ho-

he Lohn- und zunehmende Transaktionskosten machen personennahe Dienstleistungen unpopulär und nur erschwinglich für wohlhabende und statusbewusste Bevölkerungsschichten. Von diesem Standpunkt aus betrachtet ist jeder Versuch, diesen Sektor durch öffentliche Subventionen zu fördern, von vornherein zum Scheitern verurteilt.

Doch seit Beginn der neunziger Jahre erlebt der Dienstleistungsgedanke ein "Revival": Personennahe Dienstleistungen, so wird argumentiert, könnten ihre Beschäftigungspotentiale zur Geltung bringen, sobald eine langfristige Effizienzsteigerung Hand in Hand ginge mit einer öffentlichen "Initialzündung". Anders ausgedrückt: erst wenn ein industriepolitischer Investitionsschub solche Dienstleistungen verbilligt, wird die Privatwirtschaft diesen unterentwickelten Markt aufgreifen und dauerhaft entfalten (Scharpf, 1995; Appelbaum/Schettkat, 1996). Andere Untersuchungen stützen sich auf die Beobachtung, dass ein "mismatch" bestehe zwischen einem unstrukturiertem Angebot von personennahen Dienstleistungen und einer meist insolventen Nachfrage nach solchen Gütern. Mangelnde Markttransparenz und fehlende öffentliche Regulierung (Infrastrukturschaffung, Qualitätskontrolle etc.) behindere die dauerhafte Entwicklung dieses Sektors (Laville, 1991; Cetto/Cueno/Eyssartier, 1992; Lebrun/de Sélys, 1994; Knigge/Rijnbout, 1995).

Auf anderer theoretischer Ebene wird argumentiert, dass die ungenügende Entwicklung des personennahen Dienstleistungsmarktes darauf zurückzuführen sei, dass Konsummuster nicht ausschliesslich durch die rationale Entscheidungen des Individuums herbeigeführt werden, sondern dass vielmehr psychologische, kulturelle sowie soziale Einflüsse und Normen gerade personenbezogene Dienste im Privatbereich determinieren (Thurow, 1978; Aglietta, 1984; Weise, 1989). Dies bedeutet wiederum, dass normativ-kognitive Wandlungen zugunsten des Konsums von Dienstleistungen möglich sind. Auf der Nachfrageseite werden überdies empirische Untersuchungen angeführt, welche eine weitgehend unbefriedigte Bedürfnisse grosser Bevölkerungsteile ausmachen. Diese Unterversorgung mit personennahen Dienstleistungen betreffe meist kinderreiche Familien, Alleinerzieher oder Alleinstehende sowie Pensionäre (DARES, 1995; IGAS, 1995; SESP, 1996):

- Aufgrund der demographischen Entwicklung fragen immer mehr ältere Menschen Haushaltshilfe und Personenpflege nach, da der Übergang in Heime zunehmend von dem Wunsch, in den eigenen vier Wänden zu bleiben, abgelöst wird.

- Die Auflösung traditioneller Familienstrukturen führt zu einer Zunahme von Einpersonenhaushalten und alleinerziehenden Elternteilen. Ausserdem sind mehr und mehr Frauen berufstätig. Dies erschwert, im Gegenzug, die Produktion häuslicher Güter, da Beruf und Privatleben schwerer vereinbar sind.
- Wachsende soziale Probleme (Armut, Arbeitslosigkeit, Kriminalität) erhöhen das Bedürfnis nach menschlichen Kontakten, Pflege oder gar physischen Schutz. Der Staat, "klassischer" Produzent solcher Güter, wird dagegen mehr und mehr als überfordert angesehen.

Während andere arbeitsintensive Dienstleistungsgüter, wie Unterhaltung, Freizeit, Sport und Tourismus, spontan durch den Markt geschaffen werden, sind häusliche, personenbezogene und soziale Güter weitgehend unterentwickelt geblieben. Die Schuld dafür kann einerseits in dem Versagen des Marktes gesucht werden, was ein stärkeres Engagement des Staates verlangen würde. Der aktuelle Trend zu einer dauerhaften Verringerung der Staatsquote in fast allen westlichen Volkswirtschaften schliesst diese Kompensierung jedoch aus². Andererseits kann jedoch auch argumentiert werden, daß gerade eine ineffiziente öffentliche Koordinierung potentieller Angebotsstrukturen diese Märkte behindert hat (Oligopol der Wohlfahrtsverbände etc.).

Diese Überlegungen führen zwangsläufig zu der Einsicht, dass Ansätze aktiver Arbeitsmarktpolitik, wie der Dienstleistungsscheck, im Zuge einer öffentlichen Intervention zu einer dauerhaften, marktwirtschaftlich gesteuerten Erschliessung des personennahen Dienstleistungssektors führen können.

1.2 Was ist ein Dienstleistungsscheck ?

Es existieren zahlreiche Varianten von Dienstleistungsschecks. Obwohl jede einzelne unter ihnen eine ganze Reihe von Aufgaben erfüllt, lassen sich doch Grundtypen von

² Die vorliegende Studie verzichtet auf eine normativ-ordnungspolitische Diskussion darüber, ob die Produktion öffentlicher, d.h. in diesem Zusammenhang sozialer Güter besser durch den Staat oder den Markt erbracht werden sollte, zugunsten einer Effizienzanalyse existierender und durchweg marktorientierter Förderungsmodelle. Grundsätzlich muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die Verringerung der Staatsquote gerade dazu beigetragen haben könnte, die Angebotslücke bei personennahen Dienstleistungen zu vergrössern.

Schecks differenzieren: Zum einen unterscheiden sich Systeme, die nach dem Scheck- bzw. nach dem Gutscheinprinzip funktionieren. Zum anderen gibt es ordnungspolitische, arbeitsmarktpolitische und industriepolitische Varianten. Der französische "Chèque-Emploi-Service", der belgische "Chèque-ALE" sowie der neue "Titre-Emploi-Service" in Frankreich sind dafür jeweils die wichtigsten existierenden Beispiele.

Grundsätzlich lassen sich Dienstleistungsschecks von Dienstleistungsgutscheinen unterscheiden: Der Scheck wird von einem privaten Nutzer angefordert, ist namentlich fixiert und an ein Bankkonto des Benutzers gebunden, während der Gutschein meist auf anonymer Basis als reiner Bargeldersatz in Umlauf gerät. Der Sichtwert des Schecks obliegt der freien Entscheidung des Benutzers, während der Wert des Gutscheins meist von vornherein festgelegt ist. Die Hauptfunktion des Schecks ist der Nachweis, personennahe Dienstleistungen nachgefragt zu haben. Dies wiederum erlaubt es, von steuerlichen Vorteilen zu profitieren. Der Gutschein ist dagegen im Normalfall ein reines Transferinstrument ohne Anspruch auf nachträgliche Sondervergütungen.

Andererseits sind Schecks und Gutscheine bargeldlose Zahlungsmittel. Beiden Varianten gemeinsam ist dabei die zielgerichtete Anwendung; d.h. nur eine bestimmte Gruppe von Dienstleistungsgütern kann damit bezahlt werden. Auch stellen beide ein legales Substitut für einen regulären Arbeitsvertrag dar. Zuletzt verbinden sie angebotsorientierte mit nachfrageorientierten Funktionselementen: Einerseits vereinfachen sie den Einstellungsprozess von Haushaltshilfen und senken Lohnkosten durch eine Bezuschussung durch Dritte. Andererseits können sie auch dazu dienen, als Transfermittel einen Nachfrageschub durch diejenigen Haushalte auszulösen, die bisher finanziell dazu nicht in der Lage waren.

Bei näherer Betrachtung der grundsätzlichen Ziele eines Scheck- oder Gutscheinsystems³ kann man jedoch weitere Differenzierungen vornehmen. Es lassen sich drei grundsätzliche Konzepte unterscheiden:

³ Wenn nicht näher präzisiert, wird, der Einfachheit halber, der Begriff Dienstleistungsscheck verwendet.

Zunächst kann es die Hauptaufgabe eines solchen Modells sein, illegale Beschäftigungsverhältnisse zu legalisieren, bzw. bisher als "geringfügig" deklarierte Arbeit in das Sozialversicherungssystem zu integrieren. Neben der beschäftigungspolitischen Wirkung wird hier hauptsächlich die öffentliche Regulierung einer der sozialen Marktwirtschaft entzogenen Produktionsebene anvisiert. Es handelt sich damit um ein *ordnungspolitisches* Konzept. Die Steuerung dieses Modells findet weitestgehend im Privatbereich, also durch die beteiligten Individuen statt. Der französische "Chèque-Emploi-Service" (CES) und das von der deutschen Bundesregierung vorgeschlagene "Haushaltsscheckheft" können dafür als Beispiele genannt werden.

Eine zweite Variante hat die Hauptaufgabe, Langzeitarbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Hier ist der Scheck ein Vehikel, um die Einstellung von beschäftigungslosen Personen durch die Senkung der Arbeitskosten zu fördern, bzw. dem vom regulären Arbeitsmarkt Ausgeschlossenen eine sinnvolle Tätigkeit zu vermitteln. Es handelt sich also um einen *arbeitsmarktpolitischen* Ansatz. Wichtigstes Steuerungsorgan sind eigens geschaffene lokale Beschäftigungsagenturen der Arbeitsämter. Bisher wurde diese Variante nur in dem belgischen "Chèque-Agence Locale pour l'Emploi" (Chèque-ALE) verwirklicht.

Tabelle 1		Ordnungspolitik	Arbeitsmarktpolitik	Industriepolitik
Hauptaufgabe		Legalisierung von irregulären Beschäftigungsverhältnissen	Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen	Schaffung von neuen Märkten und mehr Beschäftigung
Steuerung		Individuum	öffentliche Beschäftigungsagenturen	kommerzielle und andere Serviceagenturen
Zahlungsprinzip		Scheck	Scheck oder Gutschein	Gutschein
Beispiele		CES, "Haushaltsscheckheft"	ALE-Modell	TES, SPD-Modell

Zu guter letzt gibt es Varianten, welche explizit die Aufgabe haben, durch Masseneffekte Arbeitsplätze zu schaffen. Dazu fördern sie entweder eine beinahe verschwundene "Industrie", wie das traditionelle Hauspersonal, oder sie unterstützen zukunfts-trächtige Tätigkeiten, welche sich ohne öffentliche Subventionierung nur langsam entwickeln könnten. Dieser Ansatz lässt sich als *industriepolitisch* kennzeichnen. Er beruht hauptsächlich auf einem Netzwerk von zugelassenen Betreibern von privaten oder verbandlich organisierten Serviceagenturen. Der kürzlich kreierte "Titre-Emploi-Service" (TES) ist dafür ebenfalls ein Beispiel wie der Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion, Dienstleistungsgutscheine an bestimmte Privathaushalte zu verteilen. Diese Ergebnisse sind in Tabelle 1 (S.8) zusammengefasst.

Wie zuvor erwähnt, stellen die Modelle CES und ALE die wichtigsten zur Zeit existierenden Varianten des Dienstleistungsschecks dar⁴. Ein weiteres System ist der TES:

Im Jahr 1994 wurde durch das letzte französische Fünfjahresgesetz für Beschäftigung ("Loi Quinquennale") der sogenannte "Chèque-Emploi-Service" (CES) ins Leben gerufen. Dieser weitete eine bereits zuvor bestehende Absetzungsmöglichkeit von häuslicher Beschäftigung aus⁵ und bietet den Nutzern die Möglichkeit, dabei anfallende Transaktionen mittels eines Schecksystems zu erledigen. Der CES ist gleichzeitig Zahlungsmittel auf der Basis des garantierten Mindestlohnes SMIC (30,50 Franc/8,90 DM), ein Instrument zur vereinfachten Regelung der Sozialversicherung des Angestellten und ein Nachweis zur Geltendmachung einer Steuererleichterung im Zuge der jährlichen Einkommenssteuererklärung des Arbeitgebers. Mittels des CES können bis zu 50 v.H. der jährlich für personennahe Dienstleistungen aufgewendeten Gehälter von der zu zahlenden Steuersumme abgezogen werden. Die reale Steuererleichterung ist allerdings auf 45 000 Francs (13 235 DM) begrenzt. Aufgrund der hohen Nachfrage wurde das zunächst als Versuchsmodell konzipierte System 1996 ausgeweitet: Die zunächst auf acht Wochenstunden begrenzte Arbeitszeit wurde auf

⁴ Allerdings gibt es auch Förderprogramme für personennahe Dienstleistungen in anderen Ländern Europas - selbst wenn Schecks oder Gutscheine nicht immer verwendet werden: In den Niederlanden werden Service-Unternehmen durch Lohnzuschüsse gefördert, Finnland kennt Pflege-Gutscheine für Senioren, Grossbritannien experimentiert mit Betreuungs-Gutscheinen für Kleinkinder und Spanien subventioniert Erholungsurlaube für ältere Menschen mit geringer Rente. Es handelt sich bei diesen Programmen jedoch nur um Projekte von relativ geringen, meist lokal begrenzten Ausmassen.

⁵ Vgl. "Article 199 sexdecies du code général des impôts".

die volle Länge von 39 Stunden ausgedehnt und private Unternehmen als Dienstleistungserbringer zugelassen. Aufgrund einer EU-Richtlinie wird jedoch in diesem Fall ein zusätzlicher Arbeitsvertrag benötigt. Ausserdem wird vom Arbeitgeber eine Sonderabgabe von 0,15 v.H. zur Finanzierung von spezifischen Weiterbildungs- und Umschulungsmassnahmen erhoben.

Obwohl dem CES von Ministeriumsseite ein grosser Erfolg zugebilligt wird, zeigen die ersten Ergebnisanalysen⁶ des CES ein zwiespältiges Bild: Bis Ende Dezember 1995 wurden etwa 250 000 permanente Nutzer als Arbeitgeber registriert. Das entspricht rund 0,6 v.H. der französischen Bevölkerung über 18 Jahre. Empirische Untersuchungen wiesen allerdings nach, dass davon nur 160 000 Haushalte zuvor keine personennahen Dienstleistungen nachgefragt hatten. Insgesamt wuchs die Zahl der Arbeitgeber von Hausangestellten seit Einführung des CES um etwa 20 v.H. an, von 717 000 auf 877 000. Auf der Angebotsseite sagten 50 v.H. der mittels Scheck entlohten Beschäftigten aus, bereits vor der Einführung des CES als Dienstleister im Haushaltsbereich tätig gewesen zu sein (DARES, 1995). Man kann also von einem Mitnahme- bzw., Substitutionseffekt von rund 50 v.H. ausgehen. Bis Mai 1996 wurde das Äquivalent von 40 000 zusätzlichen Vollzeit Arbeitsplätzen geschaffen. Über die Kosten des Programms wurden bisher nur lückenhafte Angaben gemacht: So rechnet man mit einem Steuerausfall von 600 Millionen FF. Auf der anderen Seite wurden etwa 430 Millionen FF von den Kassen der Sozialversicherung zusätzlich eingenommen. Dies würde einem öffentlichen Defizit von 8 000 FF (2 353 DM) pro geschaffenem Arbeitsplatz entsprechen. Über zusätzliche Einnahmen an Mehrwertsteuer wurden jedoch noch keine Berechnungen angestellt. Es erscheint allerdings ebenso wichtig, darauf hinzuweisen, dass erwiesenermassen hauptsächlich wohlhabende Haushalte von dem System Gebrauch gemacht haben. Auch wurde kritisiert, dass die auf rein privater Basis erbrachten Dienste keinerlei Qualitätskontrollen unterliegen.

Bereits zuvor in Gebrauch, doch erst seit Sommer 1994 in seiner jetzigen Form angewendet, hat der belgische "Chèque-Agence Locale pour l'Emploi" (Chèque-ALE) eine Sonderstellung inne: Zum einen benutzt er sowohl Schecks als auch Gutscheine; zum anderen bezieht er sich einzig und allein auf die Beschäftigung von aner-

⁶ Wenn nicht explizit angegeben, beziehen sich die folgenden Angaben auf Informationen des Ministeriums für Arbeit, sozialen Dialog und Partizipation in Frankreich, bzw. des belgischen Ministerium für Arbeit.

kannten Langzeitarbeitslosen. Interessierte Haushalte kaufen zum Beispiel Gutscheine zu einem festgesetzten Preis (200 bis 300 BF/9,70 bis 14,60 DM), um damit jeweils eine Arbeitsstunde zu vergüten. Obwohl das Gesetz theoretisch den obligatorischen Einsatz von Langzeitarbeitslosen (drei Jahre und mehr) vorsieht, wurden bislang nur Freiwillige für häusliche Dienstleistungen eingesetzt. Auch kann ein Arbeitsloser nicht länger als 45 Stunden pro Monat angefordert werden. Der so Beschäftigte erleidet gleichzeitig keinerlei Einbusse seiner Lohnersatzleistungen. Allerdings bekommt er nur 150 BF (7,30 DM) pro Stunde von der ALE ausbezahlt. Wie in Frankreich kann der Arbeitgeber eine Steuererleichterung geltend machen. Diese fällt mit maximal 32 000 BF (1 560 DM) im Jahr jedoch wesentlich bescheidener aus als in Frankreich. Auch handelt es sich um eine Absetzbarkeit und nicht, wie in Frankreich, um einen realen Abzug.

Doch auch dem ALE-Scheck wurde kein reiner Erfolg beschert: Obwohl bis Februar 1996 ebenfalls etwa 0,6 v.H. der erwachsenen Belgier Schecks oder Gutscheine kauften, konnten rund 15 000 der 150 000 Langzeitarbeitslosen eine stundenweise Beschäftigung (22,5 Stunden monatlich im Durchschnitt) finden. Obwohl die öffentlichen Kassen keine nennenswerten Defizite hinnehmen mussten (keine zusätzlichen Sozialversicherungsansprüche, Mehrwertabschöpfung bei Gutscheinverkauf, geringer Steuerausfall etc.), konnte kein nennenswerter Beschäftigungseffekt erzielt werden. Für das Gros der Langzeitarbeitslosen bleibe die Chance "hoffnungslos", eine dauerhafte Beschäftigung im Dienstleistungssektor zu finden⁷. Andererseits wird dem System zu gute gehalten, dass lokale Interessensgruppen (Parteien, Wohlfahrtsverbände, Sozialpartner, gewählte Volksvertreter etc.) bei der Ausgestaltung der Programmrichtlinien (Lohnniveau, Dienstleistungspalette etc.) ein Mitspracherecht besitzen. So können Marktstörungen verringert und ein parteiübergreifender Konsens über das System erreicht werden.

Der dritte europäische Dienstleistungsgutschein von besonderer Bedeutung ist der im Sommer 1996 eingeführte "Titre-Emploi-Service" (TES) in Frankreich. Er befindet sich derzeit noch in einer Probephase und unterscheidet sich wesentlich von dem ebenfalls französischen CES. Seine wichtigste Eigenschaft besteht darin, dass er Angestellten und Arbeitern die Möglichkeit einräumt, von der Firma bezuschusste

⁷ Interview mit Karel Beack, Administrateur Général im Office National pour l'Emploi (ONEM) in Brüssel, 18. März 1996.

Dienstleistungsgutscheine zu erwerben. Von Gesetzes wegen stellen französische Unternehmen 0,2 v.H. der Bruttolohnsumme ihrer Angestellten dem Betriebsrat zur Verfügung, um damit Sonderleistungen, wie betriebseigene Kinderhorte, Kantinen, Versicherungen oder Freizeitaktivitäten, zu finanzieren. Das direkte Vorbild für den TES ist der Restaurantscheck, ein landesweit anerkanntes Zahlungsmittel in Gaststätten. Der Sichtwert des Gutscheins wird von der emittierenden Institution festgelegt. Wie beim CES wird eine reale Steuererleichterung von maximal 45 000 FF gewährt. Der TES hat gegenüber dem CES entscheidende Vorteile: Erstens gibt er einer breiten Bevölkerungsschicht die Gelegenheit, personennahe Dienstleistungen zu subventionierten Preisen nachzufragen. Zweitens wird die Markttransparenz erhöht, indem private Unternehmen und Wohlfahrtsverbände, nach Erhalt einer speziellen Lizenz, gezielt um potentielle Kundenkreise konkurrieren können. Betriebsräte sind beispielsweise gehalten, ihren Angestellten und Arbeitern Listen mit den Anschriften aller lokaler Anbieter zur Verfügung zu stellen. Der französische Arbeitgeberverband (CNPF) setzt sich in besonderem Masse dafür ein, die Gründung von Serviceagenturen zu fördern und hat dazu einen eigenen Teilverband, den SESP, gegründet (SESP, 1996). Eines der ersten Unternehmen, die den TES nutzen, ist Rhône-Poulenc Agro in Lyon. Gemäss einer Umfrage der Unternehmensleistung sind 50 v.H. der 600-köpfigen Belegschaft bereit, den Gutschein zu erwerben. Dessen Abgabepreis wird, je nach Gehaltsstufe des Nachfragers, zwischen 50 und 80 v.H. vom Betriebsrat bezuschusst. Da die Subventionsbudgets jedoch begrenzt bleiben, wird eine Kofinanzierung durch Gebietskörperschaften ("Conseils Généraux"), im Rahmen von deren Sozialpolitik, erwogen⁸.

Doch bevor die Implementationsmöglichkeiten einzelner Scheckvarianten in Deutschland näher betrachten werden, sollen zwei weitere, allerdings nur auf dem Papier existierende Systeme nicht unerwähnt bleiben: Die Europäische Kommission schlägt die Schaffung eines Dienstleistungsgutscheins vor, der jährliche nominale Lohnerhöhungen ganz oder teilweise durch ersetzt. Die Sozialpartner sollen sich darauf einigen, in fällige Lohnverhandlungen die Möglichkeit einzubeziehen, Gutscheine statt Geld an die Angestellten auszuzahlen. Der Anreiz dazu soll darin bestehen, dass die nominale Erhöhung zusätzlich mit öffentlichen Geldern bezuschusst wird, sobald

⁸ Interview mit Mme Singer, Projektleiterin bei LASAIRE, Paris, 25.09.1996.

Gutscheine akzeptiert werden. So soll etwa die Wahl bestehen zwischen einer monetären Erhöhung um 2,5 v.H. und einer in Gutscheinen im Wert von 4,5 v.H. (Lebrun/de Sélys, 1994; de Sélys, 1995). Ein weiteres System sieht die Option vor, dass Beitragszahler zur Sozialversicherung ihre Abgaben teilweise in Form von Dienstleistungsgutscheinen konsumieren können. Damit soll erreicht werden, dass passive Zahlungen, wie Lohnersatzleistungen, zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Servicebereich "aktiviert" werden (Debonneuil/Lahidji, 1994; Lahidji, 1995).

Zunächst schien es, als ob solche Überlegungen und Experimente auf Frankreich und Belgien beschränkt blieben. Doch anlässlich des Überschreitens der vier Millionen-Schwelle der amtlichen Arbeitslosigkeit in Deutschland griffen auch Bundesregierung, Koalitionsparteien und Opposition die Idee des Dienstleistungsschecks auf.

2. Ein Dienstleistungsscheck für Deutschland: Probleme und Systemoptionen

2.1 Institutionelle und politische Probleme

Sowohl der deutsche Arbeitsmarkt als auch die hiesige Entwicklung von Dienstleistungen im Haushalts- und Familienbereich unterscheiden sich massgeblich von der Situation in Frankreich oder Belgien. Jedweder Ansatz, Dienstleistungsschecks in Deutschland einzuführen, muss nicht nur den eher unterentwickelten Strukturwandel zugunsten von personennahen Dienstleistungen berücksichtigen, sondern auch die grosse Rolle der "geringfügigen Beschäftigung" in diesem Bereich, ordnungspolitische Grundsätze, den oligopolistischen Charakter der deutschen Wohlfahrtsverbände sowie die Bedeutung des Zivildienstes.

Nicht industriegebundene Dienstleistungen, statistisch definiert durch ISIC 6 und 9, spielen in Deutschland eine geringere Rolle als bei seinen westlichen Nachbarn. Historisch betrachtet ging die Beschäftigung in häuslichen und familiären Dienstleistungen zwischen 1930 und 1979 um vier Prozentpunkte zurück, während sie in Frankreich zur gleichen Zeit um einen Prozentpunkt zunahm (Singlemann, 1979). Auch entwickelten sich in Deutschland höhere Preisdifferenzen zwischen Industrieprodukten und Dienstleistungen als in Frankreich oder Grossbritannien (Petit, 1986). Auch heute stellen wesentlich weniger deutsche Haushalte sozialversicherungspflichtige

Haushaltshilfen ein, als es französische tun: in Deutschland sind es 1995 rund 35 000 (0,1 v.H.), in Frankreich waren es 1994 dagegen 690 000 (3,1 v.H.)⁹.

Doch auch institutionelle Hindernisse gilt es zu überwinden: Die deutsche Besonderheit der "geringfügigen Beschäftigung" ohne Sozialversicherungspflicht¹⁰ betrifft hierzulande etwa drei Millionen Erwerbspersonen. Diese Jobs können nicht von der Steuer abgesetzt werden. Der Anreiz, legale Haushaltshilfen einzustellen, ist also in Deutschland schwächer als anderswo. So sind rund 2,4 Millionen Erwerbspersonen im "grauen Arbeitsmarkt" tätig (ISG, 1993; Drohsel, 1996). Das sozioökonomische Panel fand sogar rund vier Millionen Haushalte, die Haushaltshilfen "schwarz" beschäftigten¹¹. Da viele dieser Putzhilfen Ausländerinnen sind, gestaltet sich der Kampf gegen "Schwarzarbeit" hierzulande besonders schwierig; denn das gegenüber Frankreich ungleich strengere deutsche Einbürgerungsrecht erschwert eine Legalisierung des Beschäftigungsstatus von Immigranten.

Aus ordnungspolitischer Sicht kommen zwei Einwände gegen eine aktive, zumal steuerliche Förderung von speziellen Dienstleistungen zum tragen. Einerseits kann argumentiert werden, dass die einseitige öffentliche Subvention von personennahen Diensten andere Formen von Dienstleistungen diskriminiert und somit den Marktmechanismus empfindlich stört. Zum anderen kann die Frage aufkommen, warum mittels des Einkommenssteuerrechts Beschäftigungspolitik gemacht werden sollte; zumal wenn steuerliche Erleichterungen für einen Teil der Lebensführung gewährt werden. Dies liefe dem eigentlichen Sinn des Steuerrechts zuwider¹².

Ein weiteres Problem bildet die oligopolistische Organisation der freien Wohlfahrtsverbände, der "klassischen" Produzenten personennaher und sozialer Dienste. Es handelt sich um einen hochgradig regulierten und durch wenig Konkurrenz charakterisierten "Markt". Privatwirtschaftliche Anbieter werden zusätzlich aus diesem Markt herausgedrängt durch die Tatsache, dass die dominierenden Verbände die Mehrheit der 180 000 Zivildienstleistenden im Haushalts- und Pflegebereich einsetzen. Etwa 10 v.H. erbringen bereits, ohne besondere vorherige Qualifikation, typische perso-

⁹ Nach Berechnungen der Universität Linz ist dabei die Wirtschaftsleistung des informellen Sektors in beiden Ländern mit etwa 13-14 v.H. des BIP nahezu gleich. Die Vermutung einer höheren illegalen Tätigkeitsrate in Deutschland wäre somit nicht stichhaltig (vgl. *Die Zeit*, 18.10.1996, S.37).

¹⁰ „Geringfügige Beschäftigung“ liegt bei Beschäftigungsverhältnissen vor, die weniger als 15 Wochenarbeitsstunden beinhalten und mit höchstens 610 DM vergütet werden (§ 8 SGB IV).

¹¹ Siehe *Die Zeit*, 14.06.1996, S.25.

¹² Siehe Peter Bareis: Weniger Last auf mehr Einkommen, in *Die Zeit*, 21.06.1996, S.21.

nennahe Dienstleistungen, wie Einkauf, Reinigung, Bügeln, einfache Pflege etc., im sogenannten "Mobilen sozialen Hilfsdienst" (MSHD). Der Preis dieser Dienste liegt unterhalb des Marktniveaus (etwa 10 DM pro Stunde) und kann von allen kranken oder behinderten Personen, ohne Berücksichtigung ihres Einkommens, genutzt werden. Die rasche Zunahme von Zivildienststellen in diesem Bereich macht dabei die steigenden Bedürfnisse vieler Bürger nach solchen Diensten deutlich.

Die hier genannten Hemmnisse machen klar, dass eine reine Übertragung existierender Systeme auf Deutschland nicht möglich ist. Doch bevor einer Lösung dieses Problems nachgegangen werden kann, sollen die möglichen Systemvarianten präzisiert und stärker voneinander abgegrenzt werden.

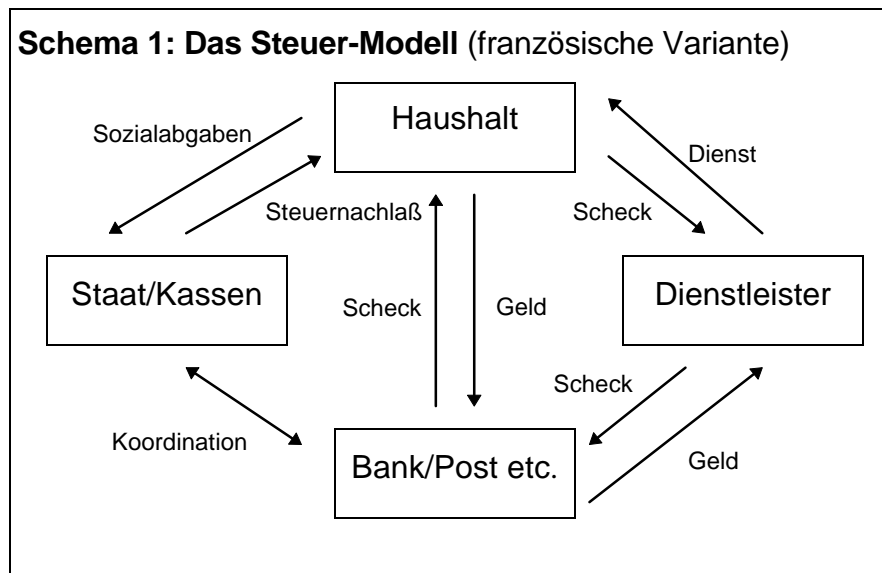
2.2 Fünf Optionen für ein Schecksystem in Deutschland

1997 wurde ein dem CES vergleichbares Schecksystem auch in Deutschland eingeführt. Doch in Anbetracht der spezifischen deutschen Verhältnisse im Dienstleistungsbereich und der zwiespältigen Ergebnisse des französischen Steuer-Modells scheint es lohnend, eines von vier Alternativsystemen ins Auge zu fassen: sie sollen Transfer-, ABM-, Tarif- bzw. Abgaben-Modell genannt werden.

Wie in Frankreich und Belgien gibt es auch in Deutschland Steuervorteile für die Einstellung einer sozialversicherungspflichtigen Haushaltshilfe. Doch bisher war das deutsche Schema wesentlich restriktiver als zum Beispiel das französische¹³. Doch das aktuelle Jahressteuergesetz für 1997 beinhaltet eine Reform dieses Systems. Es handelt sich um drei wesentliche Neuerungen: Alle genannten Vorbedingungen zur Nutzung des Steuervorteils werden fallengelassen. Die absetzbare Lohnsumme wird von 12 000 DM auf 18 000 DM pro Jahr verdoppelt und zur Regelung der fälligen Sozialabgaben sowie der Steuererleichterung wird ein "Haushaltsscheckheft" eingeführt. Im Unterschied zum CES wird der Scheck jedoch nicht zur Bezahlung genutzt; er ist lediglich ein Transaktionsnachweis.

¹³ So können seit 1990 12 000 DM pro Jahr von der Einkommensteuer abgesetzt werden, falls die Familie über zwei Kinder verfügt, von denen eines älter als zehn Jahre alt ist. Alleinerziehende Elternteile müssen mindestens ein Kind in diesem Alter haben (§10, Abs.1, Nr.8a EStG).

In Schema 1 wird die Funktionsweise des *Steuer-Modells* veranschaulicht: Ein Haushalt bezieht über seine Krankenkasse, Banken, die Post oder Institutionen ein Scheckheft. In Frankreich bezahlt er damit die Haushaltskraft; diese wiederum lässt sich ihren Lohn bei der Bank vom Konto des Arbeitgebers in bar auszahlen. In der deutschen Variante entfällt diese Transaktion, da der Lohn direkt ausgegeben wird. Dafür muss jedoch der/die Angestellte den betreffenden Scheck unterzeichnen, welcher die Daten der beteiligten Personen sowie Lohnhöhe und Versicherungsnummern enthält. Diesen Scheck sendet der Haushalt zu einer zentralen Einzugsstelle (in Deutschland die Krankenkasse), um mit deren Quittung am Ende des Jahres den Nachlass in der Jahressteuererklärung geltend machen zu können. Die Einzugsstelle berechnet im Gegenzug die fälligen Sozialabgaben, welche per Einzugsermächtigung vom Arbeitgeberkonto abgeboben werden.

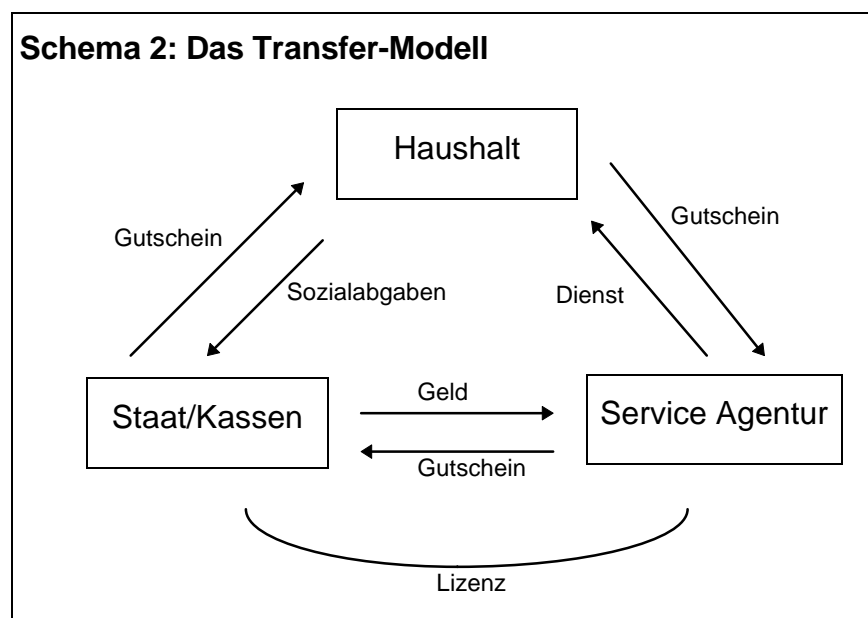


Die SPD-Opposition schlägt hingegen ein *Transfer-Modell* vor. Es beinhaltet vier wichtige Elemente:

- Eine Transferleistung von 1 200 DM pro Jahr wird allen Haushalten gewährt, welche entweder ein Kind von unter 14 Jahren, bzw. eine ältere Person von über 80 Jahren versorgen.
- Diese neue Sozialleistung wird aus Steuermitteln finanziert und in Form von Dienstleistungsgutscheinen ausgegeben.

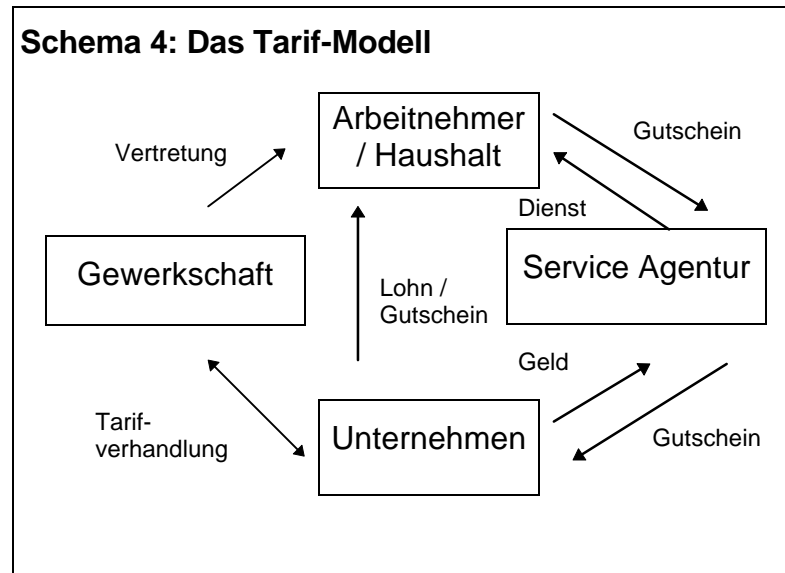
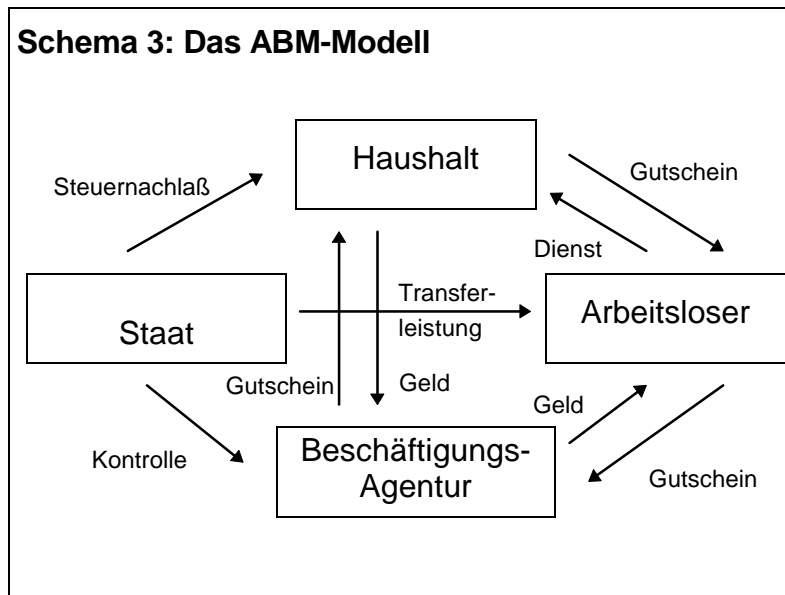
- Die Dienstleistung wird nicht von Privatpersonen erbracht, sondern von den Beschäftigten spezieller Arbeitskräftepools, bzw. privater oder verbandlicher Serviceagenturen mit Sonderlizenz.

Die Funktionsweise dieses Systems zeigt Schema 2: Ein Haushalt erhält auf Wunsch kostenlose Gutscheine mit fixiertem Nennwert, mit welchen er personennahe Dienstleistungen bezahlt. Die Empfänger, anerkannte Serviceagenturen, lösen die Gutscheine bei einer öffentlichen Kasse gegen den Nennwert wieder ein. Der Dienstleister ist über die Agentur sozialversichert, die Kosten trägt indirekt der Haushalt. Gegenüber der Steuervariante spielt der Staat eine ungleich stärkere Rolle, indem er aktiv den neu geschaffenen Markt reguliert.



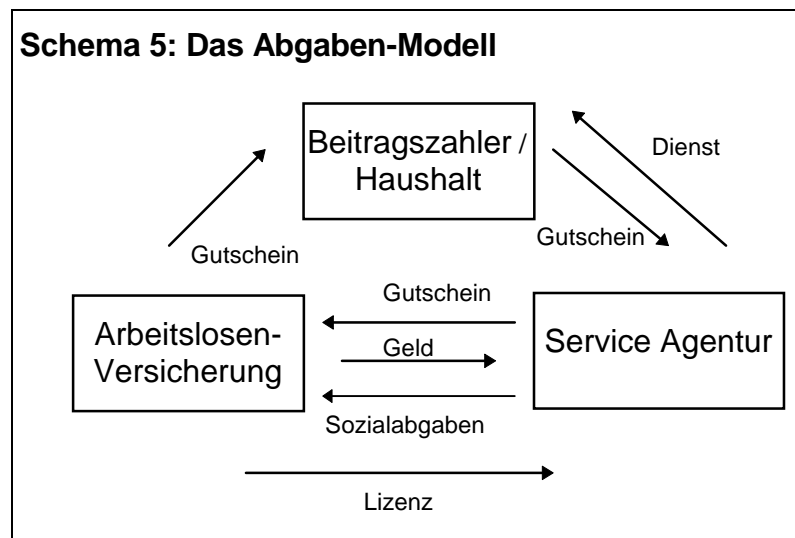
Eine dritte Variante beruht auf dem belgischen ALE-Scheck. Dieses, in der Nähe der traditionellen Arbeitsbeschaffungsmassnahmen (ABM) angesiedelte System, versucht, Langzeitarbeitslosen eine zeitweise Beschäftigung im Servicebereich zu beschaffen. Schema 3 verdeutlicht das *ABM-Modell*: Interessierte Haushalte kaufen Dienstleistungsgutscheine zu einem festgesetzten Preis bei einer der Bundesanstalt für Arbeit zugehörigen lokalen Beschäftigungsagentur. Damit werden Dienste von Langzeitarbeitslosen bezahlt, welche, von der Agentur ausgewählt, für die Haushalte "abgestellt" werden. Der Arbeitslose löst die Gutscheine bei der Agentur wieder ein. Ausser einer zusätzlichen Unfallversicherung fallen hingegen keine Sozialabgaben

an, da kein reguläres Beschäftigungsverhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vorliegt. Der Haushalt kann jedoch einen, wenn auch geringen Steuernachlass reklamieren.



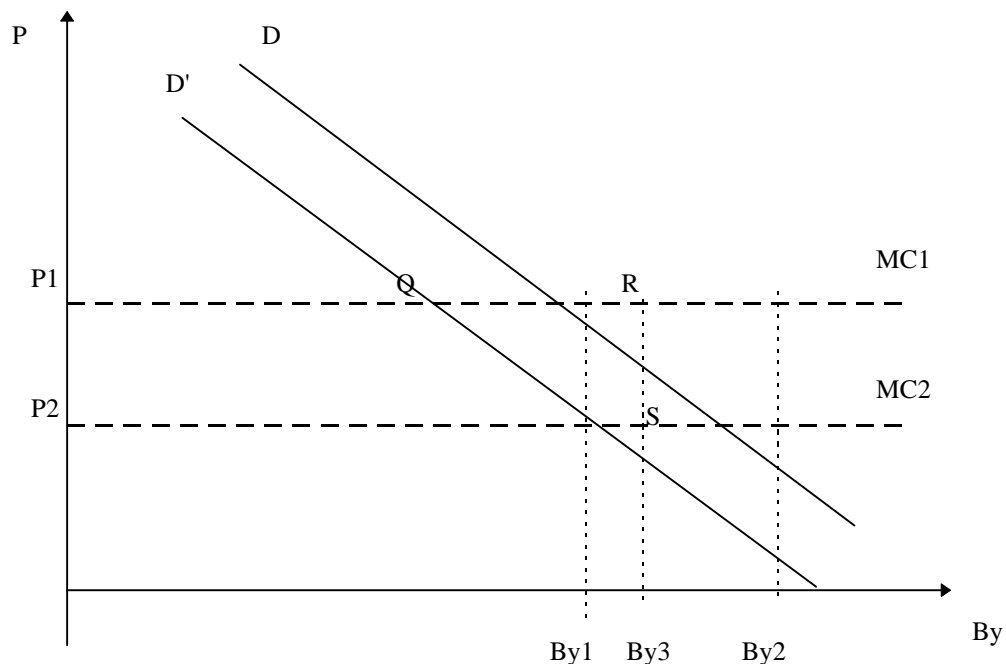
Zu den von existierenden Schecksystemen inspirierten Modellen gesellen sich zwei weitere Varianten, das auf den EU-Vorschlag und den TES zurückgehende Tarif-, bzw. das Abgaben-Modell:

Das *Tarif-Modell* beruht darauf, dass im Rahmen regulärer Tarifverhandlungen eine nominale Lohnerhöhung w durch Dienstleistungsgutscheine im Wert $w + x$ substituiert werden. Die Zusatzzahlung x ist eine öffentliche Subvention, um die Akzeptanz solcher Regelungen bei Lohnempfängern zu erhöhen. Schema 4 erklärt den Ablauf: Der Arbeitgeber zahlt eine tariflich ausgehandelte Lohnerhöhung in Form von Gutscheinen an seine Angestellten aus, die damit Dienstleistungen auf dem freien Servicemarkt kaufen können. Die Dienstleistungsunternehmen lassen sich die Gutscheine über das Geschäftskonto des Unternehmen wieder einlösen.



Zuletzt wäre es überlegenswert, dem Beitragszahler zur Sozialversicherung die Möglichkeit zu geben, diese Abgaben zumindest teilweise zum Kauf von Dienstleistungsgutscheinen zu verwenden. Das *Abgaben-Modell* funktioniert wie in Schema 5 abgebildet: Anstatt Abgaben an die Arbeitslosenversicherung der Bundesanstalt für Arbeit zu entrichten, dürfen Beitragszahler damit Gutscheine erwerben, mit denen sie Dienste bei anerkannten Serviceagenturen einkaufen. Diese dürfen die Gutscheine bei der Arbeitslosenversicherung einlösen unter der Voraussetzung, dass sie zugelassen sind und sich dazu verpflichten, exklusiv Arbeitslose als Dienstleister einzustellen. Dadurch kommt es zu kompensierenden Neueinnahmen an Sozialabgaben für die Versicherung.

Graphik 1: Die volkswirtschaftliche Wirkung einer Konsumsubvention durch Dienstleistungsschecks



Graphik 1 zeigt den Beschäftigungseffekt einer öffentlichen Preissubvention von bestimmten Dienstleistungen: Der Schnittpunkt zwischen der ursprünglichen Nachfragekurve D und der dazugehörigen Grenzkostenkurve ($MC1$) legt das Niveau der nachgefragten Produktion und damit auch das Beschäftigungsniveau ($By1$) des Sektors Y fest. Eine Preis oder Kostensubvention auf das Gut Y reduziert dessen Grenzkosten auf $MC2$. Die zu dem neuen Preis nachgefragte Menge von By steigt auf $By2$. Andererseits müssen die Haushalte wegen der Finanzierung der öffentlich induzierten Nachfragesteigerungen und eventuell dazu erforderlicher öffentlicher Investitionen vermehrt Steuern oder Abgaben zahlen, so dass der Nachfragezuwachs wieder verringert wird: D verschiebt sich nach links auf D' . Gesamtwirtschaftlich kann die Verschiebung auch dadurch zustande kommen, dass der Staat die steuerlichen Einnahmeausfälle nicht durch anderweitige Steuererhöhungen kompensiert (staatlicher Nachfrageausfall), oder wenn Haushalte die Nachfrage nach anderen Gütern infolge der höheren Nachfrage nach Y -Gütern vermindern (Substitution).

Die Graphik zeigt jedoch noch mehr: Die Haushalte erhalten einen Wohlfahrtsgewinn (Konsumentenrente), dargestellt durch die Fläche $P1QSP2$. Da die realen Kosten der

Subvention durch P1RSP2 abgebildet werden, kommt es zu einem Nettowohlfahrtsverlust (QRS). Dies bedeutet einen Umverteilungseffekt zwischen Haushalten, die von der Subvention profitieren (Nutzer), und denen, die es nicht tun. Aus dieser Erkenntnis lassen sich zwei Grundansprüche an eine öffentliche Subventionspolitik zur Förderung bestimmter Konsummuster ableiten: Erstens sollte die Finanzierung des Programms so gestaltet sein, dass die zwangsläufige Linksverschiebung der Nachfragekurve dennoch eine Beschäftigungszunahme ermöglicht. Zweitens sollten sozial unerwünschte Umverteilungseffekte durch die direkte oder indirekte Kostentragung des Programms dadurch vermieden werden, dass eine möglichst breite Öffentlichkeit von der Subvention profitieren kann.

Zur Berechnung wahrscheinlicher Wirkungen einer solchen Politik auf Beschäftigung und öffentliche Budgets muss zunächst zwischen zwei Grundansätzen gewählt werden:

- Eine gegebene Summe öffentlicher Gelder wird in ein Schecksystem "investiert"
- Eine gegebene Anzahl von Haushalten nutzt das neu eingeführte Schecksystem

Im folgenden wird von der zweiten Variante ausgegangen, da die tatsächliche Akzeptanz eines Schecksystems für dessen Erfolg entscheidend ist; andererseits aber auch, da die "investierte" Summe sich durch den Nutzungsgrad der Subvention herleiten lässt.

Der dritte und letzte Teil dieser Ausführungen wird, ausgehend von nominal fixierten Grundannahmen, Sensitivitätsanalysen aller fünf genannten Modelle anstellen und diese durch Kosten-Nutzen-Analysen komplettieren. Ersteres dient dazu, ungefähre Masseneffekte zu errechnen, letzteres, um mögliche Umverteilungseffekte zwischen Nutzer, anderen Personen und der Gesamtgesellschaft mathematisch darzulegen.

3. Fünf Szenarien: Sensitivitäts- und Kosten-Nutzen Analyse

Die angewendeten Evaluierungsmethoden zeigen, dass die hier zur Diskussion stehenden Scheckvarianten sehr unterschiedliche Wirkungsweisen haben können: Das Steuer- und das ABM-Modell sind von der Kostenseite her betrachtet eher neutral und risikolos. Andererseits ist ihre Beschäftigungseffektivität mehr als bescheiden. Das genaue Gegenteil dessen stellen das Transfer- und das Abgaben-Modell dar. Einzig das Tarif-Modell verbindet positive Masseneffekte auf der Beschäftigungsseite mit einer sicheren Finanzierungsweise. Allerdings sind dessen Aussichten auf eine tatsächliche Anwendung mehr als fragwürdig.

Eine vergleichende Berechnung *ex ante* der wahrscheinlichen Wirkungsweise von verschiedenen Politikinstrumenten muss von allgemeinen Grundannahmen für alle Modelle ausgehen: Deshalb wurde ein durchschnittlicher Stundenlohn einer versicherungspflichtigen Haushaltskraft auf 25 DM geschätzt. Die Sozialabgabenrate wird pauschal auf 45 v.H.¹⁴, die durchschnittliche Lohnsteuer auf 15 v.H. fixiert. Es wird zusätzlich von einem Mehrwertsteuersatz von 15 v.H. ausgegangen. Um das theoretische Beschäftigungspotential aller Systeme vergleichbar zu machen, werden reale Beschäftigungszeiten auf deren Äquivalent in Vollzeitarbeitsplätzen (1 650 Stunden pro Jahr) umgerechnet. Das durchschnittliches Jahreseinkommen eines personennahen Dienstleisters beläuft sich damit auf rund 41 250 DM. Die Gesamtkosten einer Person ohne Beschäftigung für den Staat belaufen sich nach Angaben des IAB auf 39 250 DM¹⁵.

Um die Effekte eines Dienstleistungsschecks auf öffentliche Finanzen simulieren zu können, soll hier zwischen Bundes- und Staatshaushalt unterschieden werden. Der Bundeshaushalt entscheidet über unmittelbare finanzpolitische Wirkungen auf den Fiskus. Der Staatshaushalt hingegen beinhaltet nicht nur Steuerflüsse, sondern auch die Bilanzen der Sozialversicherung und die der Bundesanstalt für Arbeit. Defizite im

¹⁴ 1997: 10,3 v.H. Rentenversicherung, 13,5 v.H. Krankenversicherung, 6,5 v.H. Arbeitslosenversicherung, 1,7 v.H. Pflegeversicherung, zuzüglich einer besonderen Unfallversicherung sowie des Solidarzuschlags.

¹⁵ Vgl. IAB, BT-Drs. 13/3588.

Bundeshaushalt können also kurzfristig durch zusätzliche Einnahmen im Staatshaushalt ausgeglichen oder überkompensiert werden.

Die hier angewendeten Szenarien verzichten darauf, bestimmte Wohlfahrtsaspekte mit einzubeziehen, solange diese sich nicht oder nur sehr schwer in nominale Geldwerte fassen lassen: So müssen neu geschaffene, zukünftige Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen aussen vor bleiben. Neu auftretende Transaktionskosten eines Schecksystems werden ebensowenig berücksichtigt wie unvermeidliche Opportunitätskosten, die dadurch auftreten, dass ein gesteigerter Konsum von personennahen Dienstleistungen Absatz- und damit Beschäftigungsausfälle auf anderen Märkten nach sich ziehen. Auch mögliche Crowding-out Effekte öffentlicher Finanzaufwendungen auf den Kapitalmärkten wird nicht Rechnung getragen. Das gleiche gilt für die Diskontierung öffentlicher Investitionen und die deutsche Aussenhandelsbilanz¹⁶. Auf der Nutzenseite werden jedoch auch Wohlfahrtsgewinne, wie mehr soziale Stabilität durch weniger Arbeitslosigkeit, verringerte Kriminalität und mehr persönliches Wohlbefinden nicht in das Kalkül miteinbezogen.

3.1 Das Steuermodell

Bei dem Modell, welches auf Steuererleichterungen beruht, wird von einem durchschnittlichen Jahresbedarf an Dienstleistungen von 500 Stunden sowie einer realen Steuererleichterung von 5 000 DM¹⁷ pro Haushalt ausgegangen. Hausangestellte verdienen etwa 12 500 DM Brutto im Jahr bei einem Haushalt. Die für eine Sensitivitätsanalyse entscheidenden Variablen sind a) die Anzahl der Haushalte, welche die Steuerverringerung nutzen möchten, b) die prozentual zu beziffernden Mitnahme- und Substitutionseffekte¹⁸ sowie c) die Wiedereingliederungsrate von vormals als arbeitslos gemeldeten Arbeitnehmern, welche Transferleistungen erhielten.

¹⁶ Diesen Punkt kann man vernachlässigen, da personennahe Dienstleistungen hauptsächlich auf nationaler Ebene produziert und konsumiert werden. Eine weitere Integration des europäischen Binnenmarktes mag diese Situation auf lange Sicht jedoch verändern.

¹⁷ Diese Zahl stützt sich auf Berechnungen des Bundesministeriums für Finanzen.

¹⁸ Im Fall von Dienstleistungsschecks bezeichnen diese Begriffe zwei Phänomene: Einerseits könnte die öffentliche Subvention dadurch ineffektiv sein, da Haushalte auch ohne die Sonderleistung personennahe Dienstleistungen auf versicherungspflichtiger Basis nachfragen würden oder dies bereits tun. Andererseits können illegale Arbeitsverhältnisse betroffen sein. Diese zu legalisieren würde zwar Mehr-

Bei einer optimistischen Nachfrage von 120 000 Haushalten, keinen Mitnahme- bzw. Substitutionseffekten und einer Wiedereingliederungsrate von 50 v.H. könnten somit etwa 36 400 Vollzeitarbeitsplätze geschaffen werden. Der Bundeshaushalt müsste jedoch mit Ausfällen von etwa 600 Millionen DM rechnen. Auf der anderen Seite würden Steuereinnahmen (225 Mio. DM Lohnsteuer und 90 Mio. DM Mehrwertsteuer) sowie zusätzliche Sozialabgaben von 675 Mio. DM der Sozialversicherung zugute kommen. Bei einer 50-prozentigen Wiedereingliederungsquote kämen noch 714 Mio. DM an Einsparungen für die BAA dazu. Die kurzfristige Bilanz des Staatshaushalts beläuft sich also auf ein Plus von 30 250 DM pro neu entstandenem Beschäftigungsverhältnis (vgl. Kalkulationsbeispiel 1, S. 40).

Die Erfahrungen mit dem vergleichbaren französischen CES (eine jährliche Nachfragezunahme von 20 v.H., Mitnahmeeffekte von etwa 50 v.H., ein Wiedereingliederungsgrad von 10 v.H.) legen hingegen einen realistischeren Ansatz nah. Nach Einberechnung von negativen Nebeneffekten und veränderten Wiedereingliederungsraten lassen sich weitere Szenarien errechnen (vgl. Tabelle 1.1, Seite 35). Eine "realistische" Annahme würde somit zu rund 13 650 neuen Jobs und einem Bundeshaushaltsdefizit von 13 340 DM pro Person führen.

Die Sensitivitätsanalyse in Tabelle 1.1 zeichnet das Bild einer mehr oder weniger neutralen Finanzierung bei schwachen Beschäftigungsgewinnen. Eine anschließende Nutzen-Kosten-Analyse (vgl. Tabelle 1.2, Seite 35) gibt zusätzlich Aufschluss über die impliziten Umverteilungseffekte des Steuermodells: Ausgangspunkt dieser Evaluierungsmethode ist der einzelne, neu entstandene Arbeitsplatz. Um allerdings die als "realistisch" veranschlagten Grundannahmen mit zu berücksichtigen, wurden anstelle eines zusätzlichen Einkommens von 41 250 DM jährlich nur von effektiv 30 938 DM ausgegangen. Dem steht ein durchschnittlicher Steuerausfall von 21 981 DM pro Job gegenüber. Diese Summe entsteht durch die Annahme, dass 60 000 Haushalte jeweils 5 000 DM an Steuern sparen und diese Summe durch die real geschaffenen 13.648 Vollzeitarbeitsplätze geteilt wird. Selbst wenn die angenommenen Kosten des Schecksystems mit 250 DM pro Job sich als zu hoch angesetzt erweisen sollten, spielt dies jedoch rein rechnerisch eine geringe Rolle.

einnahmen für die Sozialversicherung und den Fiskus bedeuten, nicht aber zusätzlichen volkswirtschaftlichen Output, neue Arbeitsplätze oder Gewinne an Mehrwertsteuer.

Die in Tabelle 1.2 enthaltenen Ergebnisse zeigen zwei Dinge: Einerseits wird der Eindruck eines ausgewogenen Finanzierungseffekts bestätigt: Der Nutzen-Kosten-Quotient ist 1,4 für die Gesamtgesellschaft. Für die übrigen Gesellschaftsmitglieder bleibt der Effekt neutral (1,0). Unter der Voraussetzung, dass Steuermindereinnahmen des Bundeshaushalts durch vermehrte Einnahmen an anderer Stelle (Konsumsteuer, Unternehmenssteuer etc.) ausgeglichen werden, werden allerdings ganz besonders Arbeitnehmerhaushalte benachteiligt, die einen Grossteil ihres Einkommens für Konsum aufwenden müssen, bzw. am ehesten dem Risiko von Arbeitslosigkeit ausgesetzt sind.

Ein abschliessendes Urteil über die Effizienz des Steuermodells kommt somit zu folgenden Ergebnissen:

- Das Steuermodell ist finanzpolitisch gesehen ausgewogen und vermag, Beschäftigungsverhältnisse des "grauen Marktes" erfolgreich zu legalisieren.
- Die Beschäftigungswirkung des Modells ist jedoch äusserst bescheiden. Diese Beobachtung wird von der Tatsache verstärkt, dass wenig Anreiz besteht, Vollzeitarbeitsplätze zu schaffen, da auf der Angebotsseite weder eine Kommerzialisierung noch eine Strukturschaffung (Pools etc.) vorgesehen ist.
- Zudem ist darauf hinzuweisen, dass Nutzen und Kosten des Systems ungleich auf Bevölkerungsgruppen verteilt werden. Ein geringer Nutzungszugang sowie das Ausbleiben von Masseneffekten bei der Beschäftigungswirkung sorgen für diese umverteilungspolitische "Schieflage".

Ein System, das Masseneffekte erzielt, indem breite Bevölkerungsschichten von öffentlicher Konsumförderung profitieren, vermag es, solche negativen Wirkungen zu vermeiden. Dies gilt in besonderem Masse für das Transfer-Modell.

3.2 Das Transfer-Modell

Dieses, von der SPD-Bundestagsfraktion vorgeschlagene System geht von einer Transferleistung von 1 200 DM pro Haushalt mit Kindern, bzw. pflegebedürftigen Senioren aus. Der Zuschuss will die zusätzlichen Kosten einer versicherungspflichtigen Haushaltshilfe kompensieren helfen und soll 40 v.H. der Gesamtkosten entsprechen. Für die in Tabelle 2.1 (Seite 36) durchgeführte Sensitivitätsanalyse wurden folgende

Grundvariablen veranschlagt: Zunächst ist weniger die Anzahl der Bezugsberechtigten von Dienstleistungsgutscheinen entscheidend - diese ist nach einmaliger Entscheidung festgelegt - sondern die effektive Nutzungsrate, da davon auszugehen ist, dass viele Haushalte keine personennahe Dienstleistungen nachfragen müssen oder wollen, bzw. die angeforderten Gutscheine mangels Gelegenheit nicht zur Gänze nutzen oder aufgrund eines ungenügenden Angebots nicht nutzen können. Ebenso entscheidend ist die zusätzliche Nachfragerate, d.h. der Teil des Einkommens, den die Haushalte zur Aufstockung des beschränkten Zuschusses zusätzlich für den Konsum von Diensten aufwenden.

Die Sensitivitätsanalyse in Tabelle 2.1 sowie die Nutzen-Kosten-Analyse in Tabelle 2.2 (S.36) macht die Unterschiede zwischen dem Steuer- und dem Transfermodell deutlich:

- Selbst im schlechtesten Fall bewirkt das Transfermodell Masseneffekte bezüglich der Schaffung von Arbeitsplätzen (100 000). Da das System die Schaffung von Dienstleistungsagenturen vorsieht, können vorwiegend Vollzeit-, bzw. reguläre Teilzeitarbeitsplätze eingerichtet werden.
- Da breite Bevölkerungsschichten von dem System Gebrauch machen können (10 Mio. Haushalte) ist ferner damit zu rechnen, dass einem dauerhaften Strukturwandel zugunsten von personennahen Dienstleistungen Vorschub geleistet werden kann.
- Obwohl ein hoher Umverteilungseffekt zu veranschlagen ist, wird aufgrund der hohen Beteiligungsrate die Last der öffentlichen Kosten gerechter verteilt als etwa beim Steuermodell, da direkte Nutzniesser und indirekte Kostenträger weitgehend identisch sind.
- Andererseits bedeutet die Koordinierung von Dienstleistungspools, bzw. -agenturen höhere Transaktionskosten als im Steuermodell; Kosten, die nicht in die Szenarien aufgenommen wurden. Dasselbe gilt für Opportunitätskosten und Crowding-out-Effekte, welche durch Massenwirkungen auf der Finanzierungs- und Nachfrageseite besonders hoch zu Buche schlagen können.
- Der eigentliche Schwachpunkt des Transfermodells ist seine hohe Output-Elastizität. Damit ist gemeint, dass bereits eine marginale Veränderung einer entscheidenden Variable zu überproportionalen Ergebnisschwankungen führen kann.

Es besteht also das Risiko, trotz einer relativ geringen Beschäftigungswirkung besonders hohe öffentliche Defizite hinnehmen zu müssen.

In Deutschland nicht zur Diskussion stehend, aber als existierendes Politikinstrument durchaus ernstzunehmen, bietet sich das ABM-Modell als eher unspektakuläre Variante eines Dienstleistungsschecks an.

3.3 Das ABM-Modell

Da es keine Pläne für die Einführung eines ABM-Modells in Deutschland gibt, soll im folgenden auf den ALE-Scheck zurückgegriffen und das belgische System für Deutschland angepasst werden. Geht man davon aus, dass 0,6 v.H. der deutschen Bevölkerung Dienstleistungsgutscheine kaufen, um Langzeitarbeitslose im Haushalt zu beschäftigen, so müsste man von 370 000 potentiellen Arbeitgebern ausgehen. Auf der Angebotsseite stünden theoretisch die etwa 480 000 deutschen Arbeitslosen zur Verfügung, die länger als zwei Jahre ohne Beschäftigung sind¹⁹. Der Preis einer Arbeitsstunde betrage 15 DM, der tatsächliche ausbezahlte Lohn 10 DM.

Für das "optimistische" Szenario des ABM-Modells wird nun angenommen, dass die effektive Nachfrage 250 Stunden pro Jahr und Haushalt beträgt, insgesamt 600 000 Familien diese Dienste nachfragen und keine Nebeneffekte auftreten. Damit könnte das Äquivalent von rund 93 000 Vollzeitarbeitsplätzen geschaffen werden. Anders als in den übrigen Systemen würden auf der Kostenseite Mehreinnahmen des Bundeshaushalts (fünf DM "Mehrwert" pro Arbeitsstunde) Ausfällen der Kassen gegenüberstehen, da eine spezielle Unfallversicherung für den Arbeitslosen vom Staat finanziert wird. Dem Staatshaushalt würden so Mehreinnahmen von rund 7 600 DM pro neu geschaffenem Arbeitsplatz winken. Die in Belgien gewährte Steuererleichterung würde bei einer Absetzbarkeit von 650 DM jährlich mit etwa 250 DM pro Haushalt zu Buche schlagen.

Das "realistische" Szenario (Rechenbeispiel 3, S.42) veranschlagt das Beschäftigungspotential auf 20 500 Jobs. Die durchweg guten Ergebnisse der Sensitivitätsanalyse (vgl. Tabelle 3.1, Seite 37) können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich hier um ein relativ bescheidenes System nach der Logik der Arbeitsbeschaf-

¹⁹ Ein Arbeitszwang ist jedoch durch das Grundgesetz ausgeschlossen

fungsmassnahme handelt und keine realen Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse begünstigt. Die Nutzen-Kosten-Analyse (Tabelle 3.2, Seite 37) verweist allerdings, aufgrund der massiven Umverteilungseffekte, auf den Solidaritätscharakter des Programms. Der Bürger kann einem Arbeitslosen zu einer sinnvollen Tätigkeit verhelfen und profitiert dabei.

Das Gesamtergebnis zeigt die Chancen und die Grenzen des ABM-Modells:

- Der ABM-Gutschein ist besonders kostengünstig durch die "Mehrwert"-Abschöpfung, welche eine Eigenfinanzierung des Programms ermöglicht. Darüber hinaus kommen auf den Staat keine Folgekosten zu, weil durch die Dienstleistungstätigkeit keine Ansprüche auf spätere Sozialleistungen erarbeitet werden können. Der Steuerausfall ist dabei sehr begrenzt und wirkt lediglich als zusätzlicher Nachfrageanreiz.
- Sozialpolitisch gesehen ist der Gutschein ebenfalls sinnvoll, da er personennahe Dienste zu geringem Preis allen Bürgern zugänglich macht und somit elementare Bedürfnisse befriedigen hilft. Besonders gering qualifizierten Langzeitarbeitslosen wird dabei die Möglichkeit gegeben, sich neue Beschäftigungsalternativen zu erschliessen.
- Trotzdem muss darauf verwiesen werden, dass in Belgien nur sehr wenige Beschäftigungslose von dem Programme Gebrauch gemacht haben. Auch wurde die Erfahrung gemacht, dass grosse Vorbehalte bestehen, soziale "Aussenseiter" in die Privatsphäre eines Haushalts aufzunehmen²⁰. Das Problem der Arbeitslosigkeit kann durch diesen Schecktyp also nur in äusserst begrenztem Masse bekämpft werden.

Wesentlich ambitionierter, und nach der industriepolitischen Logik Masseneffekte anvisierend, setzt das Tarifmodell der Europäischen Kommission (Lebrun/de Sélys, 1994) auf eine ganz andere Subventionsweise: die durch öffentliche Mittel bezuschusste Gehaltserhöhung.

²⁰ Eine durch die Christliche Gewerkschaft Belgiens durchgeführte Umfrage bei 1 375 ALE-Teilnehmern verweist auf soziale Spannungen zwischen Dienstleistern und Arbeitgebern (unveröffentlichtes Schreiben des Office National de l'Emploi vom 29.07.1996).

3.4 Das Tarif-Modell

Das Tarifmodell basiert auf der Annahme, dass eine grosse Anzahl deutscher Angestellter und Arbeiter eine Gehaltserhöhung in Form von Dienstleistungsgutscheinen akzeptiert. Bei dem hier erprobten Szenario wird ein Tarifabschluss über eine Zunahme von 2,5 v.H. durch einen öffentlichen Zuschuss von zwei v.H. für diejenigen angehoben, welche statt Bargeld Gutscheine nutzen möchten. Bei einem durchschnittlichen Bruttolohnniveau von 49 500 DM jährlich für einen Arbeiter und 60 000 DM für einen Angestellten soll das Durchschnittsgehalt auf 52 650 DM festgelegt werden, wobei eine Arbeiter-Angestellten/Beamten-Relation von 70 zu 30 angenommen wird. Eine Lohnerhöhung von 4,5 v.H. entsprächen also 2 369 DM jährlich.

Ein "optimistisches" Szenario könnte die Beteiligung aller dem DGB angehörenden Arbeitnehmer vorsehen (1995: 9,7 Millionen Personen). Bei einer solchen Nachfrage könnten theoretisch über eine Million Jobs geschaffen werden (vgl. Tabelle 4.1, Seite 38). Eine realistischere Variante (fünf Millionen Arbeitgeber) könnte immerhin noch 320.000 Personen zu einem Arbeitsplatz verhelfen. Die Nutzen-Kosten-Analyse (vgl. Tabelle 4.2, Seite 38) zeigt dabei, dass das Tarifmodell fast keine negativen Umverteilungseffekte hat, da der Staat die Finanzierung der Dienstleistungsnachfrage nur in verhältnismässig geringem Masse trägt.

Eine Gesamtbewertung kommt zu folgendem Ergebnis:

- Das Tarifmodell besitzt ein beachtliches Beschäftigungspotential, ist durch eine hohe Selbstbeteiligung der Haushalte ausreichend finanziert und zusätzlich dazu geeignet, einen Strukturwandel zugunsten der personennahen Dienste förderlich zu sein.
- Dennoch leidet das System unter einer hohen Output-Elastizität: Je nach Ausgangsvariable kann das Jobpotential zwischen 50 000 und 1,4 Mio. Arbeitsplätzen schwanken. Im schlimmsten Fall steigen die Defizite im Bundeshaushalt auf die stattliche Summe von 838 Millionen DM. Ausserdem wäre mit starken gesamtwirtschaftlichen Opportunitätskosten zu rechnen, da ein empfindlicher Konsumrückgang auf anderen Märkten zu verzeichnen wäre.
- Der eigentliche Nachteil des Tarifmodells ist jedoch seine schwache Implementationschance: Einerseits ist es schwer vorstellbar, dass in einer Zeit stagnierender

Reallöhne Tarifverhandlungen durchzusetzen sind, welche Kaufkraftsteigerungen an äusserst begrenzte Konsummöglichkeiten binden. Weder Gewerkschaften noch Arbeitnehmer werden dazu bereit sein. Andererseits muss ausgeschlossen werden, dass der Staat sich aktiv an Tarifverhandlungen beteiligt: Erstens verstösse dies gegen die Tarifhoheit der Sozialpartner in Deutschland und zweitens würden diese den staatlichen Zuschuss in ihre Verhandlungstaktiken einbeziehen; mit gefährlichen Folgen für die öffentlichen Haushalte.

Das letzte hier vorgestellte Szenario widmet sich dem Abgaben-Modell, welches passive Beiträge zur Arbeitslosenversicherung für den Erwerb von personennahen Dienstleistungen umwidmen will.

3.5 Das Abgaben-Modell

Etwa 28 Millionen Arbeitnehmer zahlen heute Beiträge zur Sozialversicherung, davon 6,5 v.H. an die Arbeitslosenversicherung, welche das Budget der Bundesanstalt für Arbeit speist. Der durchschnittliche Beitrag beläuft sich bei einem durchschnittlichen Bruttogehalt von 52 650 somit auf 3 422 DM im Jahr.

Die Sensitivitätsanalyse (Tabelle 5.1, Seite 39) zeigt, dass sieben Millionen Haushalte, welche 20 v.H. ihrer Sozialbeiträge zur Arbeitslosenversicherung (684 DM) in Form von Dienstleistungsgutscheinen zur Verfügung gestellt bekommen, rund 170.000 Jobs schaffen könnten. Das Abgaben-Modell besitzt den Vorteil, passive Zahlungen in aktive Mittel zur Arbeitsplatzschaffung umzuwandeln. Diese Logik kann jedoch nur funktionieren, wenn das zur Verfügung stehende Volumen der Beiträge direkt von Neueinnahmen abhängig gemacht wird. Ansonsten stünde der Arbeitslosenversicherung eine rasche Aufzehrung bevor.

Insgesamt ist die Effizienz des Abgaben-Modells mehr als fraglich:

- Das Modell weist eine extrem hohe Output-Elastizität auf: Das Beschäftigungspotential schwankt zwischen 580 000 und 40 000 Jobs. Im "optimistischen" Fall nehmen die Kassen insgesamt 1,2 Mrd. DM zusätzlich ein, im pessimistischen Szenario kommt es zu einem Defizit der Arbeitslosenversicherung von 1,6 Mrd. DM.

- Zusätzlich ist nicht damit zu rechnen, dass genügend nicht-friktionelle Arbeitslose rasch in dem neuen personennahen Dienstleistungssektor eine Beschäftigung finden, zumal typischerweise Frauen aus der "stillen Reserve" diese Arbeitsplätze besetzen werden. Die kurzfristigen Beitragsausfälle der Bundesanstalt müssten ausserdem mit Steuermitteln ausgeglichen werden, um einen Kollaps der Kasse zu vermeiden. Damit würde das System seine logische Finanzierungsbasis einbüßen.
- Obwohl das Modell keine negativen Umverteilungseffekte zeitigt, ist es vor dem Hintergrund von massiven Beitragsausfällen vorstellbar, dass dadurch notwendig gewordene Einsparungen des BAA-Haushalts auf Kosten derjenigen Arbeitslosen gehen wird, die im geförderten Dienstleistungssektor keine Arbeit finden. Um- und Weiterbildungsmassnahmen sowie ABM-Programme würden zum Beispiel gestrichen. Einer weiteren Segmentierung des Arbeitsmarktes wird somit Vorschub geleistet.

Schluss

Die deutsche Bundesregierung und die SPD-Opposition wollen einen Dienstleistungsscheck in Deutschland einführen, um personennahe Dienstleistungen zu fördern und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Diese Studie stellte fünf mögliche Varianten von Dienstleistungsschecks, bzw. -gutscheinen vor und diskutierte ihre Leistungspotentiale im Hinblick auf Beschäftigungswirkung und Finanzierung (vgl. Tabelle 6). Während das aktuell zur Diskussion stehende Steuermodell seine ordnungspolitische Aufgabe, der Rückführung von illegalen Beschäftigungsverhältnissen in die Sozialversicherung, erfüllen könnte, ist jedoch nicht damit zu rechnen, dass es einen nennenswerten Beitrag zur Bekämpfung der Beschäftigungslosigkeit minderqualifizierter Arbeitsuchender leisten wird. Ausserdem ist die Lastenverteilung der volkswirtschaftlichen Kosten des Systems sozial unausgewogen (hoher Umverteilungseffekt). Die arbeitsmarktpolitische Variante eines ABM-Modells ist, so wie das Steuermodell, kostenneutral und politisch ohne grössere Probleme durchsetzbar; dauerhafte Arbeitsplätze werden damit jedoch ebensowenig entstehen.

Wesentlich interessanter sind dagegen die drei hier genannten industriepolitischen Varianten: Erstens verfügen sie über nennenswerte Beschäftigungspotentiale (rund

300 000 Vollzeitarbeitsplätze), indem sie Masseneffekte entfalten. Zweitens eröffnen sie breiten Bevölkerungsschichten die Möglichkeit, personennahe Dienstleistungen auf bezuschusster Basis nachzufragen. Dadurch könnte ein dauerhafter Strukturwandel zugunsten dieses Sektors ausgelöst werden, welcher langfristig eine öffentliche Subventionierung überflüssig macht. Drittens bedeutet ihre Finanzierungsweise keine negativen Umverteilungswirkungen, da die Lastentragung öffentlicher Finanzausfälle nicht auf wenige Gesellschaftsmitglieder abgewälzt wird (niedriger Umverteilungseffekt).

Tabelle 2: fünf Modelle im Vergleich

Effizienzkriterien	Steuer- Modell	Transfer - Modell	ABM- Modell	Tarif- Modell	Abgaben- Modell
1. Beschäftigungspotential (full-time)	13 700	330 000	20 500	325 000	175 000
2. Bundeshaushaltsbilanz/Job (DM)	- 13 340	- 19 000	8 200	- 3 400	8 600
3. Staatshaushaltsbilanz/Job (DM)	15 000	9 500	8 200	25 000	9 200
4. Umverteilungseffekt	hoch	mittel	hoch	niedrig	niedrig
5. Output-Elastizität	niedrig	hoch	mittel	sehr hoch	sehr hoch
6. Implementierungschance	hoch	mittel	hoch	niedrig	niedrig

Auf der anderen Seite laufen sowohl das Transfer-, als auch das Abgaben-Modell unter widrigen Umständen Gefahr, durch die ihnen inhärente hohe Output-Elastizität in höchstem Masse ineffizient zu sein. Bereits kleine Veränderungen von Ausgangs-

variablen (Mitnahme- und Substitutionseffekte, Wiedereingliederungsquoten von Arbeitslosen, Nutzungsraten, Zusatznachfrage etc.) können somit zu hohen öffentlichen Defiziten bei gleichzeitig unbefriedigenden Beschäftigungswirkungen führen. Einzige Ausnahme ist das Tarifmodell, da es auf einer hohen Eigenbeteiligung vieler Haushalte an der Solvabilisierung eines personennahen Dienstleistungsmarktes basiert. Es handelt sich somit um eine effiziente Mischfinanzierung zwischen Staat und Bürgern. Die Implementationschancen des Tarifmodells müssen hingegen eher skeptisch betrachtet werden, da dieses System auf eine enge Kooperation zwischen Staat und Sozialpartnern bei Lohnverhandlungen beruht; eine Zusammenarbeit, die vor dem aktuellen politischen Hintergrund nicht vorstellbar erscheint. Ob ein solcher Ansatz funktioniert wird hingegen zur Zeit in Frankreich erprobt. Die ersten Ergebnisse des "Titre-Emploi-Service" dürften im Frühjahr 1997 ausgewertet sein.

Die hier diskutierten Erkenntnisse über die verschiedenen Optionen, einen Dienstleistungsgutschein in Deutschland einzuführen, geben Anlass zu den folgenden Politikvorschlägen:

- Erstens wäre es notwendig, den bereits existierenden Markt für häusliche, familiäre und soziale Dienstleistungen umzustrukturieren. Dabei ist besonders wichtig, die Rolle der oligopolistisch agierenden Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege zu klären: Entweder könnte eine konsequente Kommerzialisierung vorangetrieben werden, die es privatwirtschaftlichen Anbietern ermöglichen würde, direkt mit Verbänden und staatlichen Dienstleistungen zu konkurrieren. Andererseits wäre es aber auch möglich, durch eine klare Markttrennung zwischen öffentlich-sozialen Diensten auf der einen, und privat-kommerziellen Diensten auf der anderen Seite zu ziehen. Auf jeden Fall wäre es jedoch angebracht, den existierenden Zivildienst im Haushaltsbereich zugunsten der Einrichtung regulärer Arbeitsplätze abzuschaffen.
- Zweitens erscheint es unabdingbar, die deutsche Besonderheit der sozialversicherungsfreien "geringfügigen Beschäftigung" fallenzulassen. Im Gegenzug könnte der Dienstleistungsscheck die anfallenden Lohnnebenkosten kompensieren. Auf den Arbeitgeber kämen so keine Mehrkosten zu; der Arbeitnehmer könnte im Gegenzug von mehr sozialer Absicherung profitieren. Um den auf diese Weise "diskriminierten" produktorientierten Sektor, für den kein Schecksystem vorgese-

hen ist, ebenfalls zu entlasten, wäre vorstellbar, auch in diesem Bereich die Schaffung von Arbeitskräftepools (Weinkopf, 1996) steuerlich zu fördern, bzw. direkte Lohnkostenzuschüsse zu gewähren.

- Drittens sollte das zum Teil bereits existierende Steuermodell durch eine industriepolitische Variante ersetzt werden. Dazu bieten sich entweder das Transfer- oder das Tarifmodell an. Obwohl das auf einer Lohnzuwachsumwandlung basierende Tarifmodell theoretisch dem reinen Transfermodell vorzuziehen ist, erscheint eine spezielle Sozialleistung in Form von Gutscheinen die beste Lösung zu sein. Das Risiko unerwünschter Nebeneffekte, bzw. die Abhängigkeit des Modells von unberechenbaren Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte, könnte durch gezielte sozialwissenschaftliche Erforschung des personennahen Dienstleistungssektors vermieden werden. Die tatsächlichen Bedürfnisse der Bevölkerung werden so besser identifiziert. Dennoch erscheint es sinnvoll, über die Nutzung eines Tarifmodells durch die Sozialpartner nachzudenken.
- Viertens würde eine Lockerung der geltenden Regelung der staatsbürgerlichen Anerkennung von in Deutschland lebenden Ausländern vielen, gerade im informellen häuslichen Dienstleistungsbereich tätigen Personen die Möglichkeit geben, einer regulären und versicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen.

Ausserdem ist es durchaus denkbar, "Scheck"-Transaktionen durch Chipkarten zu ersetzen. Besonders ein Transfer-System könnte so einfacher gestaltet und Transaktionskosten gespart werden. Kreditkarten mit einem bestimmten Wert werden an die bezugsberechtigte Haushalte ausgegeben und können gegebenenfalls wieder "aufgeladen" werden.

Zuletzt muss davor gewarnt werden, von Dienstleistungsschecks die Schaffung von mehr als 300 000 Arbeitsplätzen zu erwarten. Dagegen spricht allein die Tatsache, dass wahrscheinlich nicht genügend beschäftigungslose Personen die Idee, dauerhaft als Haushaltshilfe zu arbeiten, akzeptieren werden. Diese Tätigkeit leidet nach wie vor unter einem geringen sozialen Status. Nur eine langfristige Aufwertung dieser Tätigkeiten kann dies ändern und das Image des "Domestiken" durch das Berufsbild des qualifizierten Dienstleisters ersetzen.

Tabellen

Tabelle 1.1: Das Steuer-Modell - Sensitivitätsanalyse (drei Szenarien): Beschäftigungswirkung in Arbeitsplätzen, Kosten/Nutzen in DM.

Szenario ²¹	Arbeitsplätze	Bundeshaushalt	Sozialabgaben	Transferersparnis	Bundeshaushalt/Job	Staatshaushalt/Job
Szenario I <i>"optimistisch"</i>	36 364	- 285 Mio.	675 Mio.	714 Mio.	- 7 837	30 250
Szenario II <i>"realistisch"</i>	13 648	- 182 Mio.	253 Mio.	134 Mio.	- 13 335	15 021
Szenario III <i>"pessimistisch"</i>	4 558	- 111 Mio.	85 Mio.	18 Mio.	- 24 353	- 1 755

Tabelle 1.2 Das Steuer-Modell: Nutzen-Kosten-Analyse (in DM pro Person/Jahr), unter Verwendung der Variablen des Szenarios II (vgl. 1.1)

	Angestellter	Andere	Gesellschaft
<i>Nutzen</i>			
1. Zusatzeinkommen, Output	30 938	0	30 938
2. zusätzl. Einkommensteuer / MwSt.	- 4 721	4 721	0
3. zusätzl. Sozialabgaben	- 13 922	13 922	0
4. Ersparnis von Transferleistungen	- 3 750	3 750	0
5. sonstiger Nutzen	+	+	+
<i>Kosten</i>			
1. Steuerausfall	0	21 981	21 981
2. Systemkosten	0	250	250
3. sonstige Kosten	—	—	—
Summe Nutzen	8 545	22 393	30 938
Summe Kosten	0	22 231	22 231
Bilanz	8 545	162	8 707
<i>Nutzen-Kosten-Verhältnis</i>	1,38	1,0	1,4

²¹

- Das "optimistische" Szenario I: 120 000 Haushalte, keine Mitnahme, bzw. Substitution, 50 v.H. Wiedereingliederung von Arbeitslosen.
- Das "realistische" Szenario II: 60 000 Haushalte, 25 v.H. Mitnahme, Substitution, 25 v.H. Wiedereingliederung von Arbeitslosen.
- Das "pessimistische" Szenario III: 30 000 Haushalte, 50 v.H. Mitnahme, Substitution, 10 v.H. Wiedereingliederung von Arbeitslosen.

Tabelle 2.1: Das Transfer-Model - Sensitivitätsanalyse (drei Szenarien): Beschäftigung in Personen, Nutzen und Kosten in DM

Szenario ²²	Arbeitsplätze	Bundes- haushalt	Sozial- abgaben	Transfer- ersparnis	Bundes- haushalt/Job	Staats- haushalt/Job
Szenario I <i>"optimistisch"</i>	727 273	- 5,7 Mrd.	13,5 Mrd.	14,3 Mrd.	- 7 837	30 387
Szenario II <i>"realistisch"</i>	327 273	- 6,2 Mrd.	6,1 Mrd.	3,2 Mrd.	- 18 944	9 472
Szenario III <i>"pessimistisch"</i>	109 091	- 5,1 Mrd.	2 Mrd.	428 Mio.	- 46 750	- 24 750

Tabelle 2.2 Das Transfer-Model: Nutzen-Kosten -Analyse in DM pro Person/Jahr), unter Verwendung der Variablen von Szenario II (vgl. 2.1)

	Angestellter	Andere	Gesellschaft
<i>Nutzen</i>			
1. Zusatzeinkommen, Output	30 938	0	30 938
2. zusätzl. Einkommensteuer / MwSt.	- 4 721	4 721	0
3. zusätzl. Sozialabgaben	- 13 922	13 922	0
4. Ersparnis von Transferleistungen	- 3 750	3 750	0
5. sonstiger Nutzen	+	+	+
<i>Kosten</i>			
1. Transferleistung	0	27 498	27 498
2. Systemkosten Gutschein	0	100	100
3. Systemkosten Agenturkoordinierung	0	300	300
4. Andere Kosten	—	—	—
Summe Nutzen	8 545	22 393	30 938
Summe Kosten	0	27 898	27 898
Bilanz	8 545	- 5 505	3 040
<i>Nutzen-Kosten-Verhältnis</i>	1,38	0,80	1,11

²² - Das "optimistische" Szenario I: 150 v.H. Zusatznachfrage, 100 v.H. Nutzungsrate, keine Mitnahme, Substitution, 50 v.H. Wiedereingliederung von Arbeitslosen.

- Das "realistische" Szenario II: 100 v.H. Zusatznachfrage, 75 v.H. Nutzungsrate, 25 v.H. Mitnahme, Substitution, 25 v.H. Wiedereingliederung von Arbeitslosen.

- Das "pessimistische" Szenario III: 50 v.H. Zusatznachfrage, 50 v.H. Nutzungsrate, 50 v.H. Mitnahme, Substitution, 10 v.H. Wiedereingliederung von Arbeitslosen.

Table 3.1: Das ABM-Modell - Sensitivitätsanalyse (drei Szenarien). Beschäftigung in Personen, Nutzen und Kosten in DM

Szenario ²³	Arbeitsplätze	Bundes- haushalt	Sozial- abgaben	Transfer- ersparnis	Bundes- haushalt/Job	Staats- haushalt/Job
Szenario I <i>"optimistisch"</i>	92 929	710 Mio.	—	—	7 640	7 640
Szenario II <i>"realistisch"</i>	20 444	167 Mio.	—	—	8 169	8 169
Szenario III <i>"pessimistisch"</i>	4 566	37 Mio.	—	—	8 103	8 103

Tabelle 3.2 Das ABM-Modell: Nutzen-Kosten-Analyse (in DM pro Person/Jahr), unter Verwendung der Variablen von Szenario II (vgl. 3.1)

	Teilnehmer	Andere	Gesellschaft
<i>Nutzen</i>			
1. Zusatzeinkommen, Output	2 500	0	2 500
2. zusätzl. MwSt.	- 375	375	0
3. zusätzl. Sozialabgaben	0	0	0
4. Ersparnis von Transferleistungen	0	0	0
5. sonstiger Nutzen	+	+	+
<i>Kosten</i>			
1. Steuerausfall	0	556	556
2. zusätzl. Unfallversicherung	0	19	19
3. Systemkosten Gutscheine	0	100	100
4. Systemkosten Agenturkoordination	0	300	300
5. Andere Kosten	—	—	—
Summe Nutzen	2 125	375	2 500
Summe Kosten	0	975	975
Bilanz	2 125	- 600	1 525
<i>Nutzen-Kosten-Verhältnis</i>	6,67	0,38	2,56

²³ - Das "optimistische" Szenario I: 600 000 Haushalte, 250 Std./Jahr Dienstleistungsnachfrage, keine Mitnahme, Substitution
- Das "realistische" Szenario II: 300 000 Haushalte, 150 Std./Jahr Dienstleistungsnachfrage, 25 v.H. Mitnahme, Substitution
- Das "pessimistische" Szenario III: 150 000 Haushalte, 100 Std./Jahr Dienstleistungsnachfrage, 50 v.H. Mitnahme, Substitution

Tabelle 4.1: Das Tarif-Modell - Sensitivitätsanalyse (drei Szenarien): Beschäftigung in Personen, Nutzen, Kosten in DM

Szenario ²⁴	Arbeitsplätze	Bundes- haushalt	Sozial- abgaben	Transfer- ersparnis	Bundes- haushalt/Job	Staats- haushalt/Job
Szenario I <i>"optimistisch"</i>	1,4 Mio.	2 Mrd.	26,7 Mrd.	27,5 Mrd.	1 429	40 143
Szenario II <i>"realistisch"</i>	324 848	- 1,1 Mrd.	6 Mrd.	3,2 Mrd.	- 3 386	24 935
Szenario III <i>"pessimistisch"</i>	53 333	- 838 Mio.	990 Mio.	209 Mio.	- 15 713	6 769

Tabelle 4.2 Das Tarif-Modell: Nutzen-Kosten-Analyse (in DM pro Person/Jahr), unter Verwendung von Szenario II (vgl. 4.1)

	Angestellter	Andere	Gesellschaft
<i>Nutzen</i>			
1. Zusatzeinkommen, Output	30 938	0	30 938
2. zusätzl. Einkommensteuer / MwSt.	- 4 721	4 721	0
3. zusätzl. Sozialabgaben	- 13 922	13 922	0
4. Ersparnis von Transferleistungen	- 3 750	3 750	0
5. sonstiger Nutzen	+	+	+
<i>Kosten</i>			
1. Transferleistung	0	13 135	13 135
2. Systemkosten Gutschein	0	100	100
3. Systemkosten Agenturkoordinierung	0	0	0
4. Andere Kosten	—	—	—
Summe Nutzen	8 545	22 393	30 938
Summe Kosten	0	13 235	13 235
Bilanz	8 545	9 158	17 703
<i>Nutzen-Kosten-Verhältnis</i>	1,38	1,69	2,34

²⁴ - Das "optimistische" Szenario I: 10 Mio. Haushalte, 150 v.H. Zusatznachfrage, 100 v.H. Nutzungsrate, keine Mitnahme, Substitution, 50 v.H. Wiedereingliederung von Arbeitslosen.
- Das "realistische" Szenario II: 5 Mio. Haushalte, 100 v.H. Zusatznachfrage, 75 v.H. Nutzungsrate, 25 v.H. Mitnahme, Substitution, 25 v.H. Wiedereingliederung von Arbeitslosen.
- Das "pessimistische" Szenario III: 2,5 Mio. Haushalte, 50 v.H. Zusatznachfrage, 50 v.H. Nutzungsrate, 50 v.H. Mitnahme, Substitution, 10 v.H. Wiedereingliederung von Arbeitslosen.

Tabelle 5.1: Das Abgaben-Modell - Sensitivitätsanalyse (drei Szenarien): Beschäftigung in Personen, Nutzen, Kosten in DM

Szenario ²⁵	Arbeitsplätze	Bundes- haushalt	Sozial- abgaben	Transfer- ersparnis	Bundes- haushalt/Job	Staats- haushalt/Job
Szenario I <i>"optimistisch"</i>	581 818	5 Mrd.	1,2 Mrd.	11,4 Mrd.	8 594	29 563
Szenario II <i>"realistisch"</i>	174 545	1,5 Mrd..	- 1,6 Mrd.	1,7 Mrd.	8 594	9 167
Szenario III <i>"pessimistisch"</i>	43 636	378 Mio.	- 1,6 Mrd.	171 Mio.	8 663	- 22 917

Tabelle 5.2 Das Abgaben-Modell: Nutzen-Kosten (in DM pro Person/Jahr), unter Verwendung von Szenario II (vgl. 5.1)

	Angestellter	Andere	Gesellschaft
<i>Nutzen</i>			
1. Zusatzeinkommen, Output	30 938	0	30 938
2. zusätzl. Einkommensteuer / MwSt.	- 4 721	4 721	0
3. zusätzl. Sozialabgaben	- 13 922	13 922	0
4. Ersparnis von Transferleistungen	- 3 750	3 750	0
5. sonstiger Nutzen	+	+	+
<i>Kosten</i>			
1. Transferleistung	0	15 938	15 938
2. Systemkosten Gutschein	0	250	250
3. Systemkosten Agenturkoordinierung	0	0	0
4. Andere Kosten	—	—	—
Summe Nutzen	8 545	22 393	30 938
Summe Kosten	0	16 188	16 188
Bilanz	8 545	6 205	14 750
<i>Nutzen-Kosten-Verhältnis</i>	1,38	1,38	1,91

²⁵

- Das "optimistische" Szenario I: 14 Mio. Haushalte, Zusatznachfrage 150 v.H., keine Mitnahme, Substitution., Wiedereingliederungsrate von Arbeitslosen: 50 v.H.
- Das "realistische" Szenario II: 7 Mio. Haushalte, Zusatznachfrage: 100 v.H., Mitnahme, Substitution: 25 v.H., Wiedereingliederungsrate von Arbeitslosen: 25 v.H.
- Das "pessimistische" Szenario III: 3,5 Mio. Haushalte, Zusatznachfrage: 50 v.H., Mitnahme, Substitution: 50 v.H., Wiedereingliederungsrate von Arbeitslosen: 10 v.H.

Kalkulationsbeispiele

1. Steuermodell

Szenario I ("optimistisch")

- Lohnsumme: $120\,000 \text{ Haushalte} \times 12\,500 \text{ DM} = 1,5 \text{ Mrd. DM}$
- Beschäftigung: $1,5 \text{ Mrd.} / 25 / 1\,650 = 36\,364 \text{ Jobs}$
- Steuerausfall: $120\,000 \times 5\,000 \text{ DM} = 600 \text{ Mio. DM}$
- Sozialabgaben: $1,5 \text{ Mrd.} / 100 \times 45 = 675 \text{ Mio. DM}$
- Lohnsteuer: $1,5 \text{ Mrd.} / 100 \times 15 = 225 \text{ Mio. DM}$
- MwSt: $1,5 \text{ Mrd.} - 675 \text{ Mio.} - 225 \text{ Mio.} = 600 \text{ Mio.} / 100 \times 15 = 90 \text{ Mio. DM}$
- Transferersparnis: $36\,364 / 100 \times 50 \text{ (Wiedereingliederung)} = 18\,182 \times 39\,250 = 714 \text{ Mio. DM}$
- **Bundeshaushalt: - 600 Mio. + 225 Mio. + 90 Mio. = - 285 Mio. / 36 364 = - 7 837 DM**
- **Staatshaushalt: - 285 Mio. + 675 Mio. + 714 Mio. = 1,1 Mrd. DM / 36 364 = 30 250 DM**

Szenario II ("realistisch")

- Lohnsumme: $60\,000 \text{ Haushalte} \times 12\,500 \text{ DM} = 750 \text{ Mio.} / 100 \times 75 \text{ (Mitnahme, Substitution)} = 563 \text{ Mio. DM}$
- Beschäftigung: $563 \text{ Mio.} / 25 / 1\,650 \text{ (full-time)} = 13\,648 \text{ Jobs}$
- Steuerausfall: $60\,000 \times 5\,000 \text{ DM} = 300 \text{ Mio. DM}$
- Sozialabgaben: $563 \text{ Mio.} / 100 \times 45 = 253 \text{ Mio. DM}$
- Lohnsteuer: $563 \text{ Mio.} / 100 \times 15 = 84 \text{ Mio. DM}$
- MwSt.: $563 \text{ Mio.} - 253 \text{ Mio.} - 84 \text{ Mio.} = 226 \text{ Mio.} / 100 \times 15 = 34 \text{ Mio. DM}$
- Transferersparnis: $13\,648 / 100 \times 25 \text{ (Wiedereingliederung)} = 3\,412 \times 39\,250 = 134 \text{ Mio. DM}$
- **Bundeshaushalt: - 300 Mio. + 84 Mio. + 34 Mio. = - 182 Mio. / 13 648 = - 13 335 DM**
- **Staatshaushalt: - 182 Mio. + 253 Mio. + 134 Mio = 205 Mio. / 13 648 = 15 021 DM**

Szenario III ("pessimistisch")

- Lohnsumme: $30\,000 \times 12\,500 \text{ DM} = 375 \text{ Mio. DM} / 100 \times 50 \text{ (Mitnahme, Substitution)} = 188 \text{ Mio. DM}$
- Beschäftigung: $188 \text{ Mio.} / 25 / 1\,650 \text{ (full-time)} = 4\,558 \text{ Jobs}$
- Steuerausfall: $30\,000 \times 5\,000 \text{ DM} = 150 \text{ Mio. DM}$
- Sozialabgaben: $188 \text{ Mio. DM} / 100 \times 45 = 85 \text{ Mio. DM}$
- Lohnsteuer: $188 \text{ Mio.} / 100 \times 15 = 28 \text{ Mio. DM}$
- MwSt: $188 \text{ Mio.} - 85 \text{ Mio.} - 28 \text{ Mio.} = 75 \text{ Mio.} / 100 \times 15 = 11 \text{ Mio. DM}$
- Transferersparnis: $4\,558 / 100 \times 10 \text{ (Wiedereingliederung)} = 456 \times 39\,250 = 18 \text{ Mio. DM}$
- **Bundeshaushalt: - 150 Mio. + 28 Mio. + 11 Mio. = - 111 Mio. / 4 558 = -24 353 DM**
- **Staatshaushalt: - 111 Mio. + 85 Mio. + 18 Mio. = - 8 Mio. DM / 4 558 = - 1 755 DM**

2. Transfermodell

Szenario I ("optimistisch")

- Lohnsumme: 10 Mio. Haushalte x 1 200 DM = 12 Mrd. DM x 2,5 (Zusatznachfrage) = 30 Mrd. DM
- Beschäftigung: 30 Mrd. / 25 / 1 650 (full-time) = 727 273 Jobs
- Subvention: 10 Mio. x 1 200 DM = 12 Mrd. DM
- Sozialabgaben: 30 Mrd. / 100 x 45 = 13,5 Mrd. DM
- Lohnsteuer: 30 Mrd. / 100 x 15 = 4,5 Mrd. DM
- MwSt.: 30 Mrd. - 13,5 Mrd. - 4,5 Mrd. = 12 Mrd. DM / 100 x 15 = 1,8 Mrd. DM
- Transferersparnis: 727 273 / 100 x 50 (Wiedereingliederung) = 363 637 x 39 250 DM = 14,3 Mrd.
- **Bundeshaushalt: - 12 Mrd. + 4,5 Mrd. + 1,8 Mrd. = - 5,7 Mrd. / 727 272 = -7 837 DM**
- **Staatshaushalt: - 5,7 Mrd. + 13,5 Mrd. + 14,3 Mrd. = 22,1 Mrd. / 727 272 = 30 387 DM**

Szenario II ("realistisch")

- Lohnsumme: 10 Mio. Haushalte x 1 200 DM = 12 Mrd. DM / 100 x 75 (Nutzung) = 9 Mrd. x 2 (Zusatznachfrage) = 18 Mrd. DM / 100 x 75 (Mitnahme, Substitution) = 13,5 Mrd. DM
- Beschäftigung: 13,5 / 25 / 1 650 (full-time) = 327 273 Jobs
- Subvention: 9 Mrd. DM
- Sozialabgaben: 13,5 Mrd. / 100 x 45 = 6,1 Mrd. DM
- Lohnsteuer: 13,5 Mrd. DM / 100 x 15 = 2 Mrd. DM
- MwSt.: 13,5 Mrd. - 6,1 - 2 Mrd. = 5,4 Mrd. / 100 x 15 = 810 Mio. DM
- Transferersparnis: 327 273 / 100 x 25 (Wiedereingliederung) = 81 818 x 39 250 DM = 3,2 Mrd. DM
- **Bundeshaushalt: - 9 Mrd. + 2 Mrd. + 810 Mio. = - 6,2 Mrd. DM / 327 273 = - 18 944 DM**
- **Staatshaushalt: - 6,2 Mrd. + 6,1 Mrd. + 3,1 Mrd. = 3,3 Mrd. / 327 273 = 9 472 DM**

Szenario III ("pessimistisch")

- Lohnsumme: 10 Mio. x 1 200 DM / 2 (Nutzung) x 1,5 (Zusatznachfrage) = 9 Mrd. DM / 2 (Mitnahme, Substitution) = 4,5 Mrd. DM
- Beschäftigung: 4,5 Mrd. DM / 25 / 1 650 (full-time) = 109 091 Jobs
- Subvention: 6 Mrd. DM
- Sozialabgaben: 4,5 Mrd. / 100 x 45 = 2 Mrd. DM
- Lohnsteuer: 4,5 Mrd. / 100 x 15 = 675 Mio. DM
- MwSt.: 4,5 Mrd. - 2 Mrd. - 675 Mio. = 1,8 Mrd. DM / 100 x 15 = 270 Mio. DM
- Transferersparnis: 109 091 / 10 = 10 909 (Wiedereingliederung) x 39 250 DM = 428 Mio. DM
- **Bundeshaushalt: - 6 Mrd. + 675 Mio. + 270 Mio. = - 5,1 Mrd. DM / 109 091 = - 46 750 DM**
- **Staatshaushalt: - 5,1 Mrd. + 2 Mrd. + 428 Mio. = - 2,7 Mrd. DM / 109 091 = - 24 750 DM**

3. ABM-Modell

Szenario I ("optimistisch")

- Lohnsumme: $600\,000 \text{ Haushalte} \times 250 \times 15 = 2,3 \text{ Mrd. DM}$
- Beschäftigung: $2,3 \text{ Mrd.} / 15 / 1\,650 \text{ (full-time)} = 92\,929 \text{ Jobs}$
- Steuerausfall: $600\,000 \times 250 \text{ DM} = 150 \text{ Mio. DM}$
- Unfallversicherung: $2,3 \text{ Mrd.} / 100 \times 5 = 115 \text{ Mio. DM}$
- Lohnabschlag: $600\,000 \times 250 \times 5 \text{ DM} = 750 \text{ Mio. DM}$
- MwSt.: $600\,000 \times 250 \times 10 \text{ DM} = 1,5 \text{ Mrd.} / 100 \times 15 = 225 \text{ Mio. DM}$
- **Bundeshaushalt bzw. Staatshaushalt: - 150 Mio. DM - 115 Mio. + 750 Mio. + 225 Mio. = 710 Mio. DM / 92 929 = 7 640 DM**

Szenario II ("realistisch")

- Lohnsumme: $300\,000 \text{ Haushalte} \times 150 \times 15 = 675 \text{ Mio.} / 100 \times 75 \text{ (Mitnahme, Substitution)} = 506 \text{ Mio. DM}$
- Beschäftigung: $506 \text{ Mio.} / 15 / 1\,650 \text{ (full-time)} = 20\,444 \text{ Jobs}$
- Steuerausfall: $300\,000 \times 250 \text{ DM} = 75 \text{ Mio. DM}$
- Unfallversicherung: $675 \text{ Mio.} / 100 \times 5 = 34 \text{ Mio. DM}$
- Lohnabschlag: $300\,000 \times 150 \times 5 \text{ DM} = 225 \text{ Mio. DM}$
- MwSt.: $300\,000 / 100 \times 75 = 225\,000 \times 150 \times 10 = 338 \text{ Mio. DM} / 100 \times 15 = 51 \text{ Mio. DM}$
- **Bundeshaushalt bzw. Staatshaushalt: - 75 Mio. - 34 Mio. + 225 Mio. + 51 Mio. = 167 Mio. DM / 20 444 = 8 169 DM**

Szenario III ("pessimistisch")

- Lohnsumme: $150\,000 \text{ Haushalte} \times 100 \times 15 = 225 \text{ Mio. DM} / 2 \text{ (Mitnahme, Substitution)} = 113 \text{ Mio. DM}$
- Beschäftigung: $113 \text{ Mio.} / 15 / 1\,650 \text{ (full-time)} = 4\,566 \text{ Jobs}$
- Steuerausfall: $150\,000 \times 250 = 38 \text{ Mio. DM}$
- Unfallversicherung: $225 \text{ Mio.} / 100 \times 5 = 11 \text{ Mio. DM}$
- Lohnabschlag: $150\,000 \times 100 \times 5 \text{ DM} = 75 \text{ Mio. DM}$
- MwSt.: $150\,000 / 2 = 75\,000 \times 100 \times 10 = 75 \text{ Mio. DM} / 100 \times 15 = 11 \text{ Mio. DM}$
- **Bundeshaushalt bzw. Staatshaushalt: - 38 Mio. - 11 Mio. + 75 Mio. + 11 Mio. = 37 Mio. DM / 4 566 = 8 103 DM**

4. Tarifmodell

Szenario I ("optimistisch")

- Lohnsumme: 10 Mio. Haushalte x 2 369 DM = 23,7 Mrd. DM x 2,5 = 59,3 Mrd. DM
- Beschäftigung: 59,3 Mrd. / 25 / 1 650 = 1,4 Mio. Jobs
- Sozialabgaben: 59,3 Mrd. DM / 100 x 45 = 26,7 Mrd. DM
- Lohnsteuer: 59,3 Mrd. / 100 x 15 = 8,9 Mrd. DM
- MwSt.: 59,3 Mrd. - 26,7 - 8,9 Mrd. = 23,7 Mrd. / 100 x 15 = 3,6 Mrd. DM
- Subvention: 52 650 / 100 x 2 = 1 053 DM x 10 Mio. = 10,5 Mrd. DM
- Transferersparnis: 1,4 Mio. / 2 x 39 250 (Wiedereingliederung) = 27,5 Mrd. DM
- **Bundeshaushalt: - 10,5 Mrd. + 8,9 Mrd. + 3,6 Mrd. = 2 Mrd. / 1,4 Mio. = 1 429 DM**
- **Staatshaushalt: 2 Mrd. + 26,7 Mrd. + 27,5 Mrd. = 56,2 Mrd. / 1,4 Mio. = 40 143 DM**

Szenario II ("realistisch")

- Lohnsumme: 5 Mio. Haushalte x 2 369 DM = 11,8 Mrd. / 100 x 75 (Nutzung) = 8,9 Mrd. DM x 2 (Zusatznachfrage) = 17,8 Mrd. DM / 100 x 75 (Mitnahme, Substitution) = 13,4 Mrd. DM
- Beschäftigung: 13,4 Mrd. / 25 / 1 650 = 324 848 Jobs
- Sozialabgaben: 13,4 Mrd. / 100 x 45 = 6 Mrd. DM
- Lohnsteuer: 13,4 Mrd. / 100 x 15 = 2 Mrd. DM
- MwSt.: 13,4 Mrd. - 6 Mrd. - 2 Mrd. = 5,4 Mrd. / 100 x 15 = 810 Mio. DM
- Subvention: 52 650 / 100 x 2 = 1 053 DM x 5 Mio. / 100 x 75 = 3,9 Mrd. DM
- Transferersparnis: 324 848 / 4 = 81 212 x 39 250 DM (Wiedereingliederung) = 3,2 Mrd. DM
- **Bundeshaushalt: - 3,9 Mrd. + 2 Mrd. + 810 Mio. = - 1,1 Mrd. DM / 324 848 = - 3 386 DM**
- **Staatshaushalt: - 1,1 Mrd. + 6 Mrd. + 3,2 Mrd. = 8,1 Mrd. DM / 324 848 = 24 935 DM**

Szenario III ("pessimistisch")

- Lohnsumme: 2,5 Mio. Haushalte x 2 369 DM = 5,9 Mrd. DM / 2 (Nutzung) = 2,95 Mrd. DM x 1,5 (Zusatznachfrage) = 4,4 Mrd. DM / 2 (Mitnahme, Substitution) = 2,2 Mrd. DM
- Beschäftigung: 2,2 Mrd. DM / 25 / 1 650 (full-time) = 53 333 Jobs
- Sozialabgaben: 2,2 Mrd. DM / 100 x 45 = 990 Mio. DM
- Lohnsteuer: 2,2 Mrd. DM / 100 x 15 = 330 Mio. DM
- MwSt.: 2,2 Mrd. - 990 Mio. - 330 Mio. = 880 Mio. DM / 100 x 15 = 132 Mio. DM
- Subvention: 52 650 / 100 x 2 = 1 053 DM x 2,5 Mio. / 2 = 1,3 Mrd. DM
- Transferersparnis: 53 333 / 10 x 39 250 (Wiedereingliederung) = 209 Mio. DM
- **Bundeshaushalt: - 1,3 Mrd. + 330 Mio. + 132 Mio. = - 838 Mio. DM / 53 333 = - 15 713 DM**
- **Staatshaushalt: - 838 Mio. + 990 Mio. + 209 Mio. = 361 Mio. DM / 53 333 = 6 769 DM**

5. Abgabenmodell

Szenario I ("optimistisch")

- Lohnsumme: 14 Mio. Haushalte x 3 422 DM / 100 x 20 (Abgabenumwidmung) = 9,6 Mrd. x 2,5 (Zusatznachfrage) = 24 Mrd. DM
- Beschäftigung: 24 Mrd. / 25 / 1 950 (full-time) = 581 818 Jobs
- Beitragsausfall: 9,6 Mrd. DM
- Sozialabgaben: 24 Mrd. DM / 100 x 45 = 10,8 Mrd. DM
- Lohnsteuer: 24 Mrd. DM / 100 x 15 = 3,6 Mrd. DM
- MwSt.: 24 Mrd. - 10,8 Mrd. - 3,6 Mrd. = 9,6 Mrd. DM / 100 x 15 = 1,4 Mrd. DM
- Transferersparnis: 581 818 / 2 = 290 909 x 39 250 DM (Wiedereingliederung) = 11,4 Mrd. DM
- **Bundeshaushalt: 3,6 Mrd. + 1,4 Mrd. = 5 Mrd. DM / 581 818 = 8 594 DM**
- **Staatshaushalt: 5 Mrd. + 10,8 Mrd. - 9,6 Mrd. + 11,4 Mrd. = 17,6 Mrd. DM / 581 818 = 30 250 DM**

Szenario II ("realistisch")

- Lohnsumme: 7 Mio. Haushalte x 3 422 DM / 100 x 20 (Abgabenumwidmung) = 4,8 Mrd. x 2 (Zusatznachfrage) = 9,6 / 100 x 75 (Mitnahme, Substitution) = 7,2 Mrd. DM
- Beschäftigung: 7,2 Mrd. / 25 / 1 650 (full-time) = 174 545 Jobs
- Beitragsausfall: 4,8 Mrd. DM
- Sozialabgaben: 7,2 Mrd. / 100 x 45 = 3,2 Mrd. DM
- Lohnsteuer: 7,2 Mrd. / 100 x 15 = 1,1 Mrd. DM
- MwSt.: 7,2 Mrd. - 3,2 Mrd. - 1,1 Mrd. / 100 x 15 = 1,7 Mrd. DM
- Transferersparnis: 174 545 / 4 = 43 636 x 39 250 DM (Wiedereingliederung) = 856 Mio. DM
- **Bundeshaushalt: 1,1 Mrd. + 435 Mio. = 1,5 Mrd. DM / 174 545 = 8 594 DM**
- **Staatshaushalt: 1,5 Mrd. + 3,2 Mrd. - 4,8 Mrd. + 1,7 Mrd. = 1,6 Mrd. DM / 174 545 = 9 167 DM**

Szenario III ("pessimistisch")

- Lohnsumme: 3,5 Mio. Haushalte x 3 422 DM / 100 x 20 (Abgabenumwidmung) = 2,4 Mrd. x 1,5 (Zusatznachfrage) = 3,6 Mrd. / 2 (Mitnahme, Substitution) = 1,8 Mrd. DM
- Beschäftigung: 1,8 Mrd. / 25 / 1 650 = 43 636 Jobs
- Beitragsausfall: 2,4 Mrd. DM
- Sozialabgaben: 1,8 Mrd. / 100 x 45 = 810 Mio. DM
- Lohnsteuer: 1,8 Mrd. / 100 x 15 = 270 Mio. DM
- MwSt.: 1,8 Mrd. - 810 Mio. - 270 Mio. = 720 Mio. / 100 x 15 = 108 Mio. DM
- Transferersparnis: 43 636 / 10 = 4 364 x 39 250 (Wiedereingliederung) = 171 Mio. DM
- **Bundeshaushalt: 270 Mio. + 108 Mio. = 378 Mio. DM / 43 636 = 8 663 DM**
- **Staatshaushalt: 378 Mio. + 810 Mio. - 2,4 Mrd. + 171 Mio. = - 1 Mrd. / 43 636 = - 22 917 DM**

Bibliographie

- Aglietta, M. (1984): *Evolution et perspectives de la consommation des ménages*, Paris, CEPIL.
- Appelbaum, E./Schettkat, R. (1995) : Employment and productivity in industrialized economies, in : *International Labour Review*, Vol.134, No. 4-5, 1995, S.605-623.
- Appelbaum, E./Schettkat, R. (1996) : *Das Beschäftigungsproblem der Industrieländer. Eine Neuinterpretation*, Statement für die 1. Internationale Wirtschaftstagung der SPD: Neue Beschäftigungspolitik für Deutschland, 28. August 1996 in Bonn-Bad Godesberg.
- Baumol, W. J. (1967) : Macroeconomics of Unbalanced Growth : The Anatomy of Urban Crisis, in : *American Economic Review*, Juni 1967, S.415-426.
- Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie (CREDOC) : La consommation "engagée" progresse, in : *Revue du CREDOC*, 106, März 1996.
- Cette, G./Cueno, P./Eyssartier, D. (1992) : *Nouveaux emplois de services. Les dix services de solidarité. Evaluations macroéconomiques*, INSEE, Paris.
- Commission Européenne (1996): *Séminaire européen sur les subventions à la consommation et les chèques services*, Cellule de Prospective et Direction Générale "Emploi, Relations Industrielles et Affaires Sociales", 15. Mai 1996, Brüssel.
- Debonneuil, M./Lahidji, R./Banque Indosuez (1994) : "Le chômage en France : une occasion pour changer de société". Intervention au colloque *Changement technique, Mondialisation, Emploi - où allons nous ?* du Conservatoire National des Arts et Métiers, 17-18 novembre 1994.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (1996): Keine Dienstleistungslücke in Deutschland. Ein Vergleich mit den USA anhand von Haushaltsbefragungen, *Wochenbericht* 14/96, 4.April 1996.
- Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques (DARES) (1995): *Enquête "Chèque-Emploi-Service". Premiers résultats*, Kurzfassung eines Berichts für das Ministère du Travail, du Dialogue social de la Participation, Paris.
- Drohsel, P. (1996) : Hausarbeit und Erwerbsarbeit, in : *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B3-4, 96, S.40-46.

- Europäische Kommission (1993) : *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen und Wege in das 21. Jahrhundert*, Weissbuch, Brüssel/Luxembourg.
- F.M. Bator (1960): *The Question of Government Spending. Public Needs and Private Wants*, New York.
- Fourastié, J. (1954): *Die grosse Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts*, Köln, Bund-Verlag, 2.Auflage in Deutsch 1969).
- Fuchs, V.R. (1968): *The Service Economy*, New York.
- Gershuny, J. (1978): *After Industrial Society. The emerging Self-Service Economy*, London.
- Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) (1995): *Le Chèque emploi service. Premiers éléments d'évaluation*, Bericht für das Ministère du Travail, du Dialogue social et de la participation, Morelle, M.A., Marie, M.C., Paris.
- Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) (1993) : *Sozialversicherungsfreie Beschäftigung*. Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Schlussbericht, Köln.
- K.J. Arrow (1970): The Organization of Economic Activity. Issues pertinent to the Choice of Market versus Nonmarket Allocation, in: R.H. Haveman/J. Margolis: *Public Expenditures and Policy Analysis*, Chicago.
- Knigge, J.A./Rijnbout, M.J. (1995) : *Service Vouchers. An analysis of the job creation potential and feasibility of service vouchers in the Netherlands*, EIM, Labour Research, Zoetermeer, 28 February 1995.
- Lahidji, R. (1995): *Un circuit court pour développer les services à la personne en France*, Banque Indosuez, Etudes Economiques et Financières, Paris, 29.11.1995.
- Laville, J.-L. (1991) : *Les services de proximité en Europe*, CRIDA-LSCI.
- Lebrun, J.F./de Sélys, L. (1994) : *Service Vouchers. A way of developing local Services*, King Baudouin Foundation, October.
- Mishan, E.J. (1975): *Benefit-cost Analysis. An Informal Introduction*, London, Allen & Unwin.
- Musgrave, R.A./Musgrave, P.B. (1973) : *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, Kogakusha.
- Petit, P. (1986) : *Slow Growth and the Service Economy*, Pinter, London.
- Scharpf, F.W. (1995): Subventionierte Niedriglohn-Beschäftigung statt bezahlter Arbeitslosigkeit?, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 2, S.65-81.

- Seibel, W. (1992) : *Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im "Dritten Sektor" zwischen Markt und Staat*, Baden-Baden, Nomos.
- Singlemann, J. (1979) : *From Agriculture to Services*, Sage Publications, Berverly Hills.
- Syndicat des Entreprises de Services à la personne (SESP) (1996): *Quel marché pour les services à la personne?*, Présentation de l'étude de marché potentiel réalisée par Demoscopie, Paris.
- Thurow, L.C. (1978) : Psychic Income. Useful or Useless?, in *The American Economic Review*, 68, S.142-145.
- Weinkopf, C. (1996): Arbeitskräftepools. Überbetriebliche Beschäftigung im Spannungsfeld von Flexibilität, Mobilität und sozialer Sicherheit, Rainer Hampp Verlag, München und Mering.
- Wistow, G./Knapp, M./Hardy, B./Allen, C. (1994): *Social Care in a Mixed Economy, Public Policy and Management*, Buckingham, Philadelphia, Open University Press.